CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 4 maart 1997 *

Inhoudsoverzicht

De nationale wetgeving en haar voorgeschiedenis ..... I - 5911

De werking van Systembolaget in de praktijk ..... I - 5919

De feiten in het hoofdgeding ..... I - 5925

De prejudiciële vragen ..... I - 5926

Bij het Hof ingediende opmerkingen ..... I - 5928

Algemene opmerkingen over artikel 30 van het Verdrag ..... I - 5930

Algemene opmerkingen over artikel 37 van het Verdrag ..... I - 5935

Valt de Zweedse wettelijke regeling voor de detailverkoop van alcoholhoudende dranken onder de verbodsbepalingen van de artikelen 30 en 37 van het Verdrag? ..... I - 5937

Is de regeling te rechtvaardigen op grond van artikel 36 van het Verdrag? ..... I - 5948

Het punt van de overgangsperiode en de gevolgen van strijdigheid met de artikelen 30 en 37 van het Verdrag ..... I - 5952

Conclusie ..... I - 5952

1. In de onderhavige prejudiciële zaak wordt het Hof verzocht om een uitspraak over de verenigbaarheid van de Zweedse wetgeving inzake de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, met de artikelen 30 en 37 EG-Verdrag.

De nationale wetgeving en haar voorgeschiedenis

2. Voorheen was het uitsluitend recht van productie en verkoop van alcoholhoudende dranken in Zweden in handen van twee overheidsondernemingen. V & S Vin & Sprit AB (hierna: „V & S") had het uitsluitend recht van vervaardiging en uitvoer van gedistilleerde dranken en van invoer van bier, wijn en gedistilleerde dranken. Systembolaget AB (hierna: „Systembolaget") had het uitsluitend recht van detailverkoop en verkoop „en gros" aan restaurants.

3. Na de inwerkingtreding op 1 januari 1994 van de EER-overeenkomst tussen onder meer het Koninkrijk Zweden en de Gemeenschap heeft een Finse rechterlijke instantie

* Oorspronkelijke taal: Deens.

aan het EVA-Hof een prejudiciële vraag gesteld over de verenigbaarheid met de artikelen 11, 13 en 16 van de EER-overeenkomst (die inhoudelijk overeenkomen met de artikelen 30, 36 en 37 van het Verdrag) van een wettelijke regeling waarbij een nationaal monopolie het alleenrecht van invoer van alcoholhoudende dranken uit andere Lid-Staten van de EER kreeg, of waarbij voor de onderlinge handel tussen deze Lid-Staten een vergunning van het nationaal monopolie werd verlangd om dergelijke producten in te voeren en op de markt te brengen. Het EVA-Hof heeft in zijn arrest van 16 december 1994, zaak E-1/94, Restamark [1], met name geoordeeld:

„1. Artikel 11 van de EER-overeenkomst moet aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een nationale regeling waarbij aan een wettelijk nationaal monopolie het alleenrecht van invoer van alcoholhoudende dranken die tot de onder de EER-overeenkomst vallende producten behoren en van de andere verdragsluitende partijen afkomstig zijn, wordt verleend, of tegen de toepassing op de handel binnen de EER van nationale bepalingen die een vergunning van het wettelijk nationaal monopolie vereisen om dergelijke producten in te voeren en in de handel te brengen, ook al wordt die vergunning automatisch verstrekt. Overigens zijn zulke maatregelen niet uit hoofde van artikel 13 van de EER-overeenkomst gerechtvaardigd op de enkele grond dat zij deel uitmaken van een beleid dat beoogt de voor de gezondheid schadelijke werking van alcoholgebruik terug te dringen, daar dit doel kan worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen minder beperken.

2. Artikel 16 van de EER-overeenkomst moet aldus worden uitgelegd, dat met ingang van 1 januari 1994 elk nationaal monopolie van commerciële aard dat niet onder protocol 8 van de EER-overeenkomst valt, zodanig dient te worden gewijzigd, dat het uitsluitend recht om de door het monopolie gedekte producten in een verdragsluitende partij in te voeren uit andere verdragsluitende partijen, wordt afgeschaft."

4. Bij de onderhandelingen over de toetreding van het Koninkrijk Zweden tot de Europese Unie zijn al dadelijk na de uitspraak van dit arrest brieven gewisseld tussen de Commissie en de Zweedse regering over de Zweedse alcoholmonopolies. [2] Uit deze briefwisseling blijkt, dat de Commissie — onder voorbehoud van de latere rechtspraak van het Hof van Justitie en van haar eigen positie als hoedster van het Verdrag — het niet opportuun achtte eigener beweging maatregelen tegen het detailverkoopmonopolie te nemen, daar de monopolies voor de productie, de groothandel en de invoer waren opgeheven, zodat iedere discriminatie van producten uit andere Lid-Staten was uitgesloten. [3]

1 — Zie *Report of the EFTA Court*, 1 januari 1994-30 juni 1995, blz. 17 (vrije vertaling).

2 — Zie brief van H. van den Broek, lid van de Commissie, aan U. Dinkelspiel, minister van Europese zaken, van 20 december 1993.

3 — Blijkens de notulen van de gedachtenwisseling van 21 december 1993 tussen Zweden en de Commissie heeft de Commissie met name belang gehecht aan de publicatie van objectieve en duidelijke regels voor de inkoop en verkoop van alcoholhoudende dranken, en aan een zodanige voorlichting van de consumenten over de nieuwe producten dat die bij hen zouden aanslaan.

De Toetredingsakte bevat geen afzonderlijke bepalingen over de handel in alcoholhoudende dranken. Finland en Zweden hebben een eenzijdige verklaring [4] afgegeven, dat de ministerconferentie was ingelicht over deze briefwisseling met de Commissie.

5. Met ingang van de toetreding van Zweden tot de Europese Unie op 1 januari 1995 werden de alleenrechten van V & S voor de productie en uitvoer van gedistilleerde dranken en voor de invoer van bier, wijn en gedistilleerde dranken, evenals het alleenrecht van Systembolaget voor de groothandelsverkoop van alcoholhoudende dranken aan restaurants afgeschaft.

In plaats hiervan kwam een regeling, op grond waarvan handelaars die daartoe een vergunning hadden gekregen, zich met de invoer en groothandel in gedistilleerde dranken, wijn en bier mochten gaan bezighouden en deze producten aan Systembolaget of houders van een schenkvergunning mochten doorverkopen.

Daarentegen werd het alleenrecht van Systembolaget voor de detailhandel in alcoholhoudende producten gehandhaafd.

4 — PB 1994, C 241, blz. 398.

6. Deze herziening van de Zweedse alcoholwetgeving kwam tot stand bij de alkohollag van 16 december 1994 [5] (alcoholwet; hierna: „wet"), in werking getreden op 1 januari 1995. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel [6] wordt met name het volgende te kennen gegeven:

„Excessief alcoholgebruik leidt tot aanzienlijke sociale, medische en sociaaleconomische problemen. In Zweden geldt derhalve al sinds lang een restrictief beleid op alcoholgebied.

Tegelijk doen zich in de buitenwereld belangrijke veranderingen voor, die van invloed zijn op het tot dusver gevoerde alcoholbeleid. Volgens de te dezen bevoegde commissie is voor de toekomst — gezien het voortschrijdende integratieproces in Europa en de te verwachten toenemende onderlinge sociale en culturele contacten — een krachtig optreden op alcoholgebied nodig om het verbruik te beperken, het alcoholisme terug te dringen en de schadelijke werking van alcohol tegen te gaan.

Het huidige Zweedse alcoholbeleid gaat uit van een evenwicht tussen hoge accijnzen,

5 — SFS 1994: 1738.

6 — Zie Regeringens proposition 1994/95: 89, Förslag til alkohollag, blz. 48 e. v.

afremming, voorlichting/vorming van de publieke opinie en behandelingsmethoden. De voorwaarden voor de prijsstelling in het kader van het alcoholbeleid zullen worden gewijzigd. Er zal derhalve verandering komen in de afweging van de verschillende middelen, waarbij de voorlichting, de vorming van de publieke opinie en andere preventiemaatregelen meer gewicht zullen krijgen teneinde nieuwe gewoonten bij het drankverbruik in ons land ingang te doen vinden.

(...)

Het Zweedse alcoholbeleid is gedurende de gehele twintigste eeuw vooral gericht geweest op beheersing van het vrije marktspel, te weten concurrentie en winstoogmerk. Hieraan lag de overtuiging ten grondslag, dat concurrentie en winstoogmerk aanzetten tot een actieve handels- en verkooppolitiek en derhalve tot een groter verbruik. Naarmate meer privéondernemingen belang hebben bij een toenemende alcoholafzet, zullen alcoholhoudende dranken een belangrijker plaats gaan innemen bij de verdeling van het huishoudgeld. Indien het gaat om een sector die de samenleving niet wil zien groeien, zijn marktmechanismen zoals concurrentie en winstoogmerk niet de meest passende middelen.

Volgens de regering dient een beperking van particuliere winsttrekking uit de alcoholhandel voor de staat een vast beginsel te blijven bij de opstelling van regels voor de verhandeling van alcoholhoudende dranken en van richtlijnen voor de detailhandel in deze dranken. In de sectoren waarin de alcoholmonopolies moeten worden afgeschaft, te weten de productie, de invoer en de groothandel, wordt dit beginsel nog van temeer belang. Tevoren was het optreden van de staat erop gericht de privébelangen van de alcoholhandel teniet te doen. Thans is het beginsel, de marktkrachten in de hand te houden door een stelsel van vergunningen, toezicht en sancties, dat zal worden beheerd door een nieuw op te richten alcoholbureau."

7. De wet heeft betrekking op „alkoholdrycker" (hierna: „alcoholhoudende dranken"), die in artikel 3 van hoofdstuk 1 worden omschreven als dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 2,25 %. Deze worden onderverdeeld in „sprit", „vin", „starköl" en „öl". „Sprit" (hierna: „gedistilleerde dranken") wordt in hoofdstuk 1, artikel 2, omschreven als elke vloeistof met meer dan 2,25 % alcoholvolumegehalte, echter met uitzondering van „vin", „starköl" en „öl". Onder „vin" wordt verstaan een op basis van druiven of andere vruchten vervaardigde gegiste drank (hierna: „wijn") met een alcoholvolumegehalte van ten hoogste 22 %, zie hoofdstuk 1, artikel 5. „Starköl" (letterlijk „zwaar bier"; hierna: „bier") is luidens hoofdstuk 1, artikel 6, een gegiste drank op basis van mout met een alcoholvolumegehalte van meer dan 3,5 %. Bij een alcoholvolumegehalte van meer dan 2,25 % maar minder dan 3,5 % valt het product onder „öl" (letterlijk „bier"; hierna: „licht bier").

Invoer

Artikel 2 van hoofdstuk 4 bepaalt met betrekking tot de invoer:

„Gedistilleerde dranken, wijn en bier kunnen in Zweden uitsluitend worden ingevoerd door een handelaar die een vergunning heeft voor de productie of de groothandel in deze producten (...)"

Op een desbetreffende vraag ter terechtzitting bevestigde de Zweedse regering, dat artikel 2 van hoofdstuk 4 inhoudt, dat een producent of een tussenhandelaar die in een andere Lid-Staat is gevestigd en daar rechtmatig werkzaam is, zijn producten op de Zweedse markt uitsluitend kan afzetten via een tussenpersoon die een Zweedse groothandelsvergunning heeft, tenzij de producent zelf een groothandelsvergunning van de Zweedse autoriteiten heeft verkregen en de daarvoor geldende heffingen — waarop ik nog terugkom — heeft voldaan.

Systembolaget en de houders van schenkvergunningen mogen geen van beiden zelf importeren, maar dienen volgens de wet in te kopen bij handelaars die een Zweedse productie- of groothandelsvergunning hebben.

Productie- en groothandelsvergunningen

8. Volgens de artikelen 1 en 2 van hoofdstuk 2 van de wet is het alleen houders van een bijzondere vergunning (productievergunning) toegestaan alcoholhoudende dranken te produceren.

9. Volgens artikel 1 van hoofdstuk 4 van de wet is een bijzondere vergunning (groothandelsvergunning) vereist voor de groothandel in gedistilleerde dranken, wijn en bier. Een productievergunning geeft echter automatisch het recht zich met de groothandel in de betrokken producten bezig te houden.

Volgens artikel 5 van hoofdstuk 4 mag de houder van een productie- of groothandelsvergunning goederen alleen verkopen aan Systembolaget, aan andere houders van productie- of groothandelsvergunningen voor die producten of aan houders van schenkvergunningen voor die producten.

Vaste rechten en heffingen voor de vergunningen

10. Artikel 4 van hoofdstuk 7 gaat in het bijzonder over de vergunningen. De aanvrager moet bij de indiening van zijn aanvraag een vast recht voldoen en de houder van een productie- of groothandelsvergunning moet bovendien een jaarlijkse inspectieheffing betalen voor de financiering van de permanente controle op de naleving van de verleningsvoorwaarden en van de alcoholwetgeving. Voor het beheer van de vergunningen en de controle is de Alkoholinspektion bevoegd. Dit is nader geregeld in de „alkoholförordning" (alcoholverordening). [7] Volgens artikel 10 hiervan bedraagt het vast recht bij indiening van de aanvraag 25 000 SKR (ongeveer 3 000 ECU).

De inspectieheffing (artikelen 13, 14, en 15 van de alcoholverordening) bestaat uit een basisheffing en een variabele extra heffing. De heffing, die is gerelateerd aan bepaalde productiehoeveelheden, daalt per liter bij verhoging van het volume. Zo is voor wijn in de schijf 0-50 000 liter de basisheffing (geen extra heffing) 10 000 SKR (ongeveer 1 165 ECU), zodat de globale heffing bij volledig gebruik van de schijf 0,2 SKR per liter bedraagt. In de schijf 1 001 000-5 000 000 liter is de basisheffing 79 000 SKR (ongeveer 9 200 ECU) en de extra heffing 50 SKR per 1 000 liter, zodat de globale heffing 0,056 SKR/liter is bij gebruik van de gehele schijf.

Detailhandel

11. Hoofdstuk 5 van de wet heeft betrekking op de detailhandel in gedistilleerde dranken, wijn en bier.

Artikel 1 van hoofdstuk 5 luidt:

„Een vennootschap op aandelen (vennootschap voor de detailhandel), in handen van de staat [8], wordt speciaal voor de detailhandel in gedistilleerde dranken, wijn en bier opgericht.

Deze detailhandelsvennootschap kan in de eerste alinea bedoelde dranken niet invoeren, uitvoeren of produceren.

7 — Zie SFS 1994: 2046, laatstelijk gewijzigd bij SFS 1995: 1215. Sedert de wijziging van 1995 bepaalt artikel 18, dat de heffing voorlopig aan het begin van elk kalenderjaar wordt berekend op basis van de geschatte verkoopomvang. Aan het eind van het jaar moet de vergunninghouder zijn werkelijke verkopen opgeven. Uit de inlichtingen die wij hebben gekregen, blijkt echter niet, in hoeverre terugbetaling plaatsvindt wanneer de verkopen lager waren dan de verwachting.

8 — Dit is de vennootschap Systembolaget.

Indien de detailhandelsvennootschap een groothandelsvergunning bezit, kan zij verkopen aan houders van een schenkvergunning. [9]

De activiteit van deze vennootschap, haar bedrijfsvoering en de wijze waarop toezicht op haar wordt uitgeoefend, zijn geregeld in een met de staat gesloten overeenkomst."

Artikel 2 van hoofdstuk 5 bepaalt:

„De detailhandel in gedistilleerde dranken, wijn en bier kan slechts worden verricht door de detailhandelsvennootschap.

De detailhandelsvennootschap legt de verkooppunten vast volgens de richtlijnen in haar overeenkomst met de staat."

Luidens artikel 5 van hoofdstuk 5 moeten gedistilleerde dranken, wijn en bier, die niet in voorraad zijn, op eenvoudige aanvraag door Systembolaget worden geleverd, tenzij zij dit onmogelijk acht.

Ingevolge artikel 6 van dit hoofdstuk mogen levensmiddelenwinkels, Systembolaget en houders van productievergunningen licht bier in detail verkopen.

12. De in artikel 1 van hoofdstuk 5 van de wet bedoelde overeenkomst tussen de staat en Systembolaget [10], waarvan de staat de enige aandeelhouder is, bepaalt, dat Systembolaget haar bedrijf zodanig dient te voeren, dat de nadelige effecten van alcoholgebruik in maatschappelijk, sociaal en medisch opzicht zo veel mogelijk worden voorkomen.

Punt 4 van de overeenkomst luidt als volgt:

„Bij de selectie van de producten van de vennootschap mogen nationale producten niet worden begunstigd. De selectie dient uitsluitend te geschieden aan de hand van de kwaliteit van het product, de min of meer

9 — Systembolaget heeft in feite een groothandelsvergunning en kan dus verkopen aan houders van een schenkvergunning. Uit het rapport van het Konkurrensverk (mededingingsbureau) aan de Commissie van 7 november 1996 inzake de positie van alcoholhoudende dranken op de Zweedse markt, blijkt op blz. 3, dat de markt voor de verkoop van wijn en gedistilleerde dranken aan restaurants in 1995 7 % van de gehele markt in die dranken uitmaakte en dat Systembolaget (ook) op die markt in dat jaar de hoofdleverancier was.

10 — Zie Tillkännagivande av avtal mellem Systembolaget Aktiebolag och staten, SFS 1994: 2049.

schadelijke gevolgen ervan, de vraag van de consument en andere commerciële en ethische overwegingen.

Op verzoek van de leverancier van het product dat niet is aanvaard of uit het assortiment van de vennootschap is geschrapt, moet de vennootschap schriftelijk de redenen van haar beslissing meedelen. De leverancier moet worden ingelicht over zijn mogelijkheden van beroep tegen de besluiten van de vennootschap bij de Alkoholsortimentsnämnd.

Het in deze overeenkomst bedoelde assortiment is het assortiment dat voorkomt in de gewone prijslijst van de vennootschap."

Uit de overeenkomst blijkt voorts, dat de marketingactiviteit van Systembolaget onpartijdig dient te zijn, en dat de vennootschap, binnen het kader van de wetgeving en de daarin vervatte beperkingen, bij de reclame voor alcoholhoudende producten ervoor moet zorgen nieuwe producten bij het publiek bekend te maken.

Ten slotte volgt uit de overeenkomst, dat de winstmarge van Systembolaget moet worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria voor zowel nationale als ingevoerde producten, dat Systembolaget in de detailhandel tewerk dient te gaan overeenkomstig de wettelijke bepalingen, haar activiteit rationeel dient uit te oefenen, de klanten kwaliteitsservice dient te bieden en de staat een redelijk kapitaalrendement dient te verschaffen, zonder de producten onnodig duur te maken.

Schenkvergunning

13. Hoofdstuk 6 van de wet heeft betrekking op de schenkvergunning. Artikel 5 van het hoofdstuk bepaalt: „De houder van een schenkvergunning kan de voor zijn bedrijf benodigde gedistilleerde dranken, wijn en bier uitsluitend bij een houder van een groothandelsvergunning in deze producten betrekken."

Sancties

14. Ingevolge artikel 2 van hoofdstuk 10 van de wet wordt eenieder die opzettelijk of uit onachtzaamheid alcoholhoudende dranken zonder vergunning verkoopt, gestraft met een geldboete of een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren.

Verkoop

15. De verkoop van gedistilleerde dranken, wijn, bier en licht bier is geregeld in de lag (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (wet houdende verschillende bepalingen inzake de verkoop van alcoholhoudende dranken). [11] Deze wet bepaalt, dat reclame en andere verkoopacties niet agressief en opdringerig mogen zijn en het verbruik van alcoholhoudende dranken niet mogen aanmoedigen. Voorts bevat de wet een algemeen verbod van reclame voor alcoholhoudende dranken op televisie, radio, in dagbladen en tijdschriften.

De werking van Systembolaget in de praktijk

16. In 1995 hebben Systembolaget en de houders van schenkvergunningen in totaal ongeveer 336 miljoen liter wijn, bier en gedistilleerd verkocht, dat wil zeggen 38 liter per inwoner. Het aandeel van Systembolaget hierin was ongeveer 248 miljoen liter (30 miljoen liter gedistilleerd, 110 miljoen liter wijn en 108 miljoen liter bier). De afzet van de houders van schenkvergunningen betrof hoofdzakelijk bier (in totaal ongeveer 78 miljoen liter), terwijl hun marktaandeel voor wijn en gedistilleerd ongeveer 7 % (overeenkomend met ongeveer 10 miljoen liter) bedroeg. In 1995 was Systembolaget verreweg de voornaamste leverancier van wijn en gedistilleerd aan cafés en restaurants. [12]

17. Systembolaget biedt de consumenten de door haar geselecteerde producten aan in 384 winkels, hetgeen neerkomt op één winkel per 23 039 inwoners of per 1 172 km^2. In de winkels wordt de klant persoonlijk bediend en zijn slechts enkele producten tentoongesteld. Alle winkels zijn van maandag tot vrijdag geopend van 9.30 tot 18 uur. De meeste winkels zijn donderdag geopend tot 19 uur. Op zaterdag, zondag en feestdagen zijn alle winkels gesloten. Buiten de winkels van Systembolaget zijn er ongeveer 550 verkooppunten, bijvoorbeeld levensmiddelenzaken, waar men producten uit de catalogus van Systembolaget kan bestellen en later geleverd kan krijgen. Bovendien kunnen producten worden besteld aan 56 autobusroutes en 45 landelijke postbezorgingsroutes.

18. Alle inkopen voor wederverkoop door Systembolaget zijn gecentraliseerd. Een bepaalde winkel kan dus niet zelf inkopen.

11 — Zoals gewijzigd bij de lag om ändring af lagen (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (wet tot wijziging van wet 1978: 763 houdende bepalingen inzake de verkoop van alcoholhoudende dranken) van 20 december 1994, SFS 1994: 1740.

12 — De meeste van deze cijfers zijn terug te vinden op blz. 3 en 4 van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport. De andere getallen zijn daaruit afgeleid. Zie ook de brief van A. L. Galatius, Primeur Vin AB, van 19 augustus 1996, waarin wordt gezegd, dat de houders van een schenkvergunning 6 % van de afzet van wijn voor hun rekening nemen.

Zo blijkt met name uit punt 8.2 van de „Sammanställning av Bestämmelser vid försäljning till Systembolaget" (hierna: „verkoop- en leveringsvoorwaarden"): „Pogingen van producenten, leveranciers of hun vertegenwoordigers om de verkoop te beïnvloeden door contacten met het personeel van Systembolaget zullen worden vervolgd. Groothandelaars, producenten en hun vertegenwoordigers mogen in het algemeen slechts met winkels in contact treden bij de levering van de goederen of wanneer zij die bezoeken voor privéaankopen. Studiebezoeken aan winkels, bijvoorbeeld met buitenlandse gasten, moeten tevoren worden aangemeld bij de handelsafdeling van Systembolaget."

19. Systembolaget koopt de producten in bij handelaars die een productie- of groothandelsvergunning hebben. [13] Op 7 oktober 1996 waren in totaal 223 dergelijke vergunningen afgegeven voor gedistilleerde dranken, wijn en/of bier. [14]

20. In september 1996 had Systembolaget in totaal echter slechts 149 leveranciers.

21. Derhalve leveren 74 houders van productie- of groothandelsvergunningen niet aan Systembolaget. Ofwel verkopen zij aan houders van een schenkvergunning in concurrentie met Systembolaget, die de grootste leverancier voor restaurants en dergelijke is, of wel verkopen zij niets, bijvoorbeeld omdat zij een vergunning hebben gevraagd om offertes te kunnen doen aan Systembolaget, die hun producten dan niet heeft aangenomen. [15]

22. Van de leveranciers van Systembolaget zijn er 130 (87 %) die tezamen in volume minder dan 1 % van de producten van Systembolaget leveren. Gezien de omzetcriteria die bepalend zijn voor de handhaving in het basisassortiment en het proefassortiment van Systembolaget (op de verschillende assortimenten kom ik nog terug), moet worden aangenomen, dat de producten van deze leveranciers vooral voorkomen in het voorlopige assortiment en dus slechts korte tijd via Systembolaget worden afgezet, of zijn opgenomen in het assortiment van bestelbare producten, die Systembolaget niet in voorraad heeft. Uit het dossier valt niet op te maken, in hoeverre die 130 leveranciers dezelfde producten kunnen leveren aan houders van een schenkvergunning, waarbij zij

13 — Blijkens een regeringsbesluit van 5 oktober 1995 behoeven buitenlanders die werkzaam zijn vanuit hun land van oorsprong, in Zweden geen vestiging te hebben om een groothandels- of invoervergunning te krijgen. Volgens een telling van de Alkoholinspektion van 7 oktober 1996 waren evenwel alle houders van groothandelsvergunningen in Zweden gevestigde ondernemingen. De Commissie heeft ter terechtzitting medegedeeld, dat zij met name over de vraag of een vertegenwoordiging was vereist, een enquête hield.

14 — Zie het uittreksel van de door de Alkoholinspektion opgestelde lijst van houders van groothandels- en productievergunningen.

15 — Evenceens is het denkbaar dat houders van een productievergunning hun producten exporteren. Uit het dossier blijkt, dat er inderdaad enkele producten van Zweeds fabrikaat zijn, bijvoorbeeld Absolut Röd 50 % vodka, die niet zijn opgenomen in de assortimenten van Systembolaget.

overigens Systembolaget beconcurreren met de producten die zij zelf aan Systembolaget kunnen verkopen. [16]

23. Bij 223 vergunninghouders en 149 leveranciers van Systembolaget blijven dus nog slechts 19 leveranciers over. Deze 19 vormen 8,5 % van de 223 vergunninghouders en 13 % van de leveranciers van Systembolaget, maar leveren in volume wel ruim 99 % van de aan Systembolaget verkochte producten. [17] Gezien de hieronder vermelde omzetcriteria, zijn het vermoedelijk vooral of uitsluitend de producten van deze 19 leveranciers, die in het basisassortiment van Systembolaget zijn opgenomen en dus permanent verkrijgbaar zijn.

Onder deze 19 leveranciers met 99 % van de leveringen aan het monopolie dat de gehele detailmarkt in Zweden bevoorraadt, is de belangrijkste leverancier de vennootschap V & S, die in handen is van de staat en, zoals gezegd, tevoren het wettelijk invoer- en uitvoermonopolie had voor gedistilleerde dranken, wijn en bier en het productiemonopolie voor gedistilleerde dranken. In september 1996 nam V & S 35 % van de wijnmarkt en 66,6 % van de gedistilleerdmarkt voor haar rekening. [18]

In dezelfde maand hadden de tien belangrijkste leveranciers van wijn en gedistilleerde dranken 71,8 % van de detailmarkt voor wijn en 96 % van de detailmarkt voor gedistilleerde dranken in handen. [19]

In het tijdvak januari-september 1996 bedroeg het detailmarktaandeel van gedistilleerde dranken van Zweeds fabrikaat 51,3 % en voor bier van Zweeds fabrikaat 83,1 %. [20]

24. Het gehele assortiment van Systembolaget bestaat uit een basisassortiment, een proefassortiment, een voorlopig assortiment en een bestelbaar assortiment.

Het basisassortiment bevat hoofdzakelijk producten uit de lagere en middelbare prijsklassen. [21] Slechts ongeveer 35 winkels hebben het gehele basisassortiment in voorraad,

16 — Blijkens het dossier verbindt Systembolaget zich er niet toe, een bepaald product te betrekken van de groothandelaar die de officiële distributeur ervan is. Niet blijkt echter, of Systembolaget exclusiviteitsverplichtingen oplegt aan groothandelaars met verbod een product dat zij aan Systembolaget verkopen, aan houders van een schenkvergunning in concurrentie met Systembolaget te leveren.

17 — Zie blz. 3 van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport.

18 — Zie bijlage 1c van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport inzake de alcoholhoudende dranken op de Zweedse markt, waaruit tevens blijkt, dat de drie grootste Zweedse brouwerijen 72 % van de detailmarkt voor bier in handen hebben.

19 — Zie bijlage 1c van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport.

20 — Zie tabellen 2A en 2D van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport.

21 — Zie punt 2.2.1 van de verkoop- en leveringsvoorwaarden.

maar het kan in alle winkels worden besteld. In het proefassortiment zijn een aantal producten opgenomen die niet rechtstreeks uit het basisassortiment kunnen worden gekocht. Zoals ik in de punten 30 en 31 nader zal uiteenzetten, kan een inschrijver bij afwijzing van zijn offerte door Systembolaget verzoeken, dat het product wordt onderworpen aan een speciale procedure die, wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, kan uitmonden in opneming in het proefassortiment en vervolgens, als aan bepaalde kwantitatieve criteria is voldaan, in het basisassortiment.

Volgens punt 2.2.1 van de verkoop- en leveringsvoorwaarden omvat het voorlopige assortiment „merkproducten die beperkt verkrijgbaar zijn, dikwijls slechts gedurende een of twee maanden, zoals wijnen van een bepaald jaar of seizoengebonden dranken of producten waarvoor afnemers meer variatie wensen".

Het bestelbare assortiment bestaat uit producten die niet in voorraad zijn bij Systembolaget zelf, doch bij houders van een groothandelsvergunning. Die producten staan op een afzonderlijke prijslijst. De bestelde producten worden daarna geleverd op het verkooppunt waar de bestelling is geplaatst. Ten slotte is er bij Systembolaget nog een importafdeling, die op verzoek van de consument een bepaald product dat niet in een van de genoemde assortimenten voorkomt, invoert. Men dient dan wel een grootverpakking, en bij bier tien grootverpakkingen, te bestellen. De behandeling, het vervoer en de belastingen zijn voor rekening van de koper. Uit het dossier blijkt niet, of deze mogelijkheid in de praktijk wat voorstelt.

25. Het basisassortiment, het proefassortiment en het voorlopige assortiment zijn opgenomen in een algemene prijslijst die ongeveer zevenmaal per jaar wordt uitgegeven. De lijst is in de winkels verkrijgbaar voor de consumenten en wordt voorts toegezonden aan de 9 000 restaurants en cafés die een schenkvergunning hebben en hun alcoholhoudende dranken ook bij Systembolaget kunnen betrekken. De consumenten kunnen zich voor 100 SKR (ongeveer 11,65 ECU) per jaar op de prijslijst abonneren. Verder heeft elke winkel een lijst van de daar voorhanden producten.

26. Systembolaget stelt jaarlijks een inkoopplanning op, die elk kwartaal wordt herzien. De inkopen worden gedaan na een uitnodiging aan de houders van een productie- en groothandelsvergunning om offertes in te dienen voor bepaalde producten, eventueel uit een bepaald aanbouwgebied [22], bijvoorbeeld: beaujolais, rood, fleurie; Italië, rood, vino nobile; Rioja, rood, reserva. Handelaars die geen productie- of groothandelsvergunning hebben, kunnen geen offerte indienen.

22 — Zie punt 2.3.2 van de verkoop- en leveringsvoorwaarden en het productgamma 1997 van Systembolaget.

27. De ingekomen offertes worden eerst door de inkopers van Systembolaget beoordeeld op basis van de prijs, eerdere ervaringen met het productiegebied en het aangeboden soort producten. Bij dit eerste onderzoek valt al ongeveer de helft van de aangeboden producten af.

28. De overblijvende helft wordt vervolgens onderworpen aan een blinde test door personeelsleden van Systembolaget. De producten die in elke categorie de meeste punten krijgen, worden dan opgenomen in het basisassortiment of het voorlopige assortiment.

29. Een product kan slechts in het basisassortiment blijven, als de verkoop ervan telkens gedurende 52 weken zowel in marktaandeel als in volume een minimumniveau haalt; anders wordt het uit het assortiment gehaald (van de lijst geschrapt). [23] Bij wijn is de thans geldende drempel 27 000 liter (komt overeen met 36 000 flessen), en een marktaandeel van 0,5 % (rode wijn) en 1 % (witte wijn) binnen een van de volgende prijsklassen: 1) minder dan 60 SKR (7,1 ECU), 2) 60-79 SKR (7,1-9,3 ECU), 3) 80-119 SKR (9,4-14,1 ECU) en 4) 120 SKR of meer (14,2 ECU of meer).

30. Indien een product niet in het basisassortiment wordt opgenomen, kan de vergunninghouder die de offerte heeft ingediend, binnen twee maanden na de afwijzing het product opgeven voor proefverkoop. [24] Het product wordt dan met andere opgegeven producten van dezelfde categorie en in dezelfde prijsklasse getest door een panel van 13 consumenten, gekozen uit een lijst van ongeveer 400 consumenten, die tevoren zijn geselecteerd door Jordbrukets provkök, een vennootschap van de landbouwsyndicaten.

Hoe het bij zo'n testbijeenkomst toegaat, blijkt uit de proef van een Riesling Kaefferkopf (jaargang en producent niet vermeld) op 24 september 1996 door negen vrouwen en vier mannen die, volgens het verslag, regelmatig droge witte wijn in de prijsklasse van 100 SKR kopen/drinken. Die test heeft toen onder meer de volgende commentaren opgeleverd: „licht, helder, fijn aroma, zeer goed"; „fris en licht, fruitig, bloemaroma"; „voortreffelijk"; „aangenaam, fruitig, matig van smaak, brengt niets"; „te gewoon". Deze wijn, die kenners tot de beste Elzaswijnen rekenen [25], kreeg na de proef de cijfers 8-5.

23 — Zie punt 2.3.4 van de verkoop- en leveringsvoorwaarden en bijlage 2: C Sortimentsutvärdning-Regelverk, opgenomen in bijlage 4b van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport; zie blz. 5 e. v. van dit rapport.

24 — Zie punt 2.5.1 van de verkoop- en leveringsvoorwaarden.

25 — De Kaefferkopf Ammerschwihr, Elzas, Frankrijk, is in 1983 als „Grand cru" geklasseerd; zie R. Dumay: *Guide du Vin*, blz. 98. De wijnen van deze streek zijn niet alleen bekend, maar ook zeer gewaardeerd, zie H. Johnson: *Wine '97*, blz. 60.

31. Zijn de meeste stemmen over het product positief, dan wordt het opgenomen in het zogenaamde proefassortiment van de algemene prijslijst van Systembolaget. In de prijslijst is niet aangegeven, dat het een proefproduct is, doch het proefproduct wordt slechts in een beperkt aantal speciale proefwinkels in voorraad genomen. [26] Indien de verkoop van het product gedurende 26 weken een bepaalde drempel bereikt, zijnde voor wijn ten minste 13 500 liter, overeenkomend met 18 000 flessen, en een marktaandeel in de betrokken prijsklasse van 0,5 % voor rode wijn en 1 % voor witte wijn, gaat het product over naar het basisassortiment en gelden derhalve de in punt 22 genoemde omzetvoorwaarden. De in de proefperiode toepasselijke criteria zijn dus in feite gelijk aan die voor het basisassortiment, daar de halvering van de verkoopperiode tot zes maanden gepaard gaat met een overeenkomstige vermindering van het omzetcriterium; het enige verschil is, dat proefproducten slechts in een beperkt aantal winkels voorradig zijn. Het proefproduct waarvan de verkoop niet de genoemde minimumdrempels haalt, wordt uit de lijst geschrapt en de restantvoorraden worden aan de vergunninghouder op diens kosten teruggestuurd. [27]

32. Uit het rapport van het Konkurrensverk [28] blijkt, dat niet automatisch wordt geschrapt, als de drempels niet zijn bereikt; in de praktijk wordt tot op zekere hoogte rekening gehouden met feitelijke omstandigheden, bijvoorbeeld met de ontwikkeling van de productverkoop, zodat het product eventueel in het basisassortiment opgenomen kan blijven, ook al blijft de verkoop onder de minimumdrempels, en kan de verkoopperiode worden verlengd.

33. Punt 2.3.4 van de verkoop- en leveringsvoorwaarden bepaalt:

„Nadat een product uit het basisassortiment of het proefassortiment is geschrapt, kan het niet eerder dan twee jaar later opnieuw in aanmerking worden genomen."

34. Nieuwe producten worden aangeboden in *Vare Nytt*, dat eens per maand verschijnt. Een abonnement op de prijslijst omvat ook deze publicatie, waarin elk nieuw product wordt vermeld met een korte beschrijving van de smaak, de gerechtcombinaties, de streek van herkomst en de producent.

35. De prijslijst van oktober 1995 bevatte 2 454 producten, waarbij 1 584 wijnen (660 rode wijnen, 748 witte wijnen, 52 rosé-wijnen en 124 mousserende wijnen waaronder 50 champagnes).

26 — Volgens punt 2.5.2 van de verkoop- en leveringsvoorwaarden zijn er twee groepen van elk 30 proefwinkels over het gehele land verspreid. Elke groep heeft ongeveer 20 % van de totale verkoop.

27 — Zie blz. 6 van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport van het Konkurrensverk.

28 — Zie voetnoot 9.

Van deze 2 454 producten behoorden 1 288 tot het basisassortiment, 930 tot het voorlopige assortiment en 236 tot het proefassortiment.

36. Systembolaget heeft in de eerste acht maanden van 1996 12 576 offertes ontvangen. [29] Het onderzoek van 5 159 van deze offertes was nog niet afgesloten, toen het Zweedse Konkurrensverk op 7 november 1996 zijn rapport over de Zweedse alcoholmarkt uitbracht. Aan te nemen valt, dat van de 7 417 offertes waarvan het onderzoek was afgesloten, 3 608 (ongeveer 49 %) zijn verworpen na het voorlopig onderzoek, aangezien wordt vermeld, dat slechts 3 809 offertes (ongeveer 51 %) het teststadium bereikten. Van de 3 809 geteste offertes zijn 2 700 (70 % hiervan en 36 % van de onderzochte offertes) afgewezen. Resten 908 offertes (12 % van de onderzochte offertes) die door Systembolaget zijn aanvaard; de desbetreffende producten zijn ingekocht voor het basisassortiment, het proefassortiment of het voorlopige assortiment.

In totaal zijn dus 6 509 offertes door Systembolaget afgewezen, dat wil zeggen 88 % van de 7 417 offertes waarvan het onderzoek op de betrokken datum was afgesloten.

Uit de gegevens waarover wij beschikken, kan niet worden opgemaakt, of de offertes van de overheidsonderneming V & S in dezelfde mate zijn afgewezen als de offertes van de andere houders van een groothandelsvergunning.

37. De vier belangrijkste wijnleverende landen waren in de eerste acht maanden van 1996 Spanje (30,8 %), Italië (12,9 %), Duitsland (10,7 %) en Frankrijk (9,6 %). [30]

De feiten in het hoofdgeding

38. H. Franzén, die destijds een levensmiddelenzaak in Röstånga had, kocht begin 1994 een aantal liter wijn in Denemarken, die hij in Zweden invoerde. Nadat hij het meeste hiervan op 7 april 1994 in zijn zaak had verkocht, heeft hij op 1 januari 1995 — dat wil zeggen de dag dat Zweden tot de Europese Unie toetrad — wederom wijn in zijn zaak verkocht. Een deel hiervan had hij van Systembolaget betrokken en een ander deel was afkomstig van de partij die hij tevoren uit Denemarken had ingevoerd.

39. Het Openbaar ministerie vervolgde Franzén wegens onwettige verkoop en onwettig bezit van alcoholhoudende dranken. Met name werd hem ten laste gelegd, in

29 — Zie blz. 5 van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport van het Konkurrensverk.

30 — Zie tabel 2B van het in voetnoot 9 aangehaalde rapport.

strijd met artikel 1 van hoofdstuk 3 en de artikelen 2 en 5 van hoofdstuk 10 van de Zweedse alcoholwet 20 flessen wijn en 5 liter wijn in tetrapak te hebben verkocht en 12 andere flessen wijn en 1 liter wijn in tetrapak in bezit te hebben gehad.

40. Franzén betwist een strafbaar feit te hebben begaan en betoogt met name, dat de telastlegging betreffende zijn verkoop op 1 januari 1995 steunt op een met de artikelen 30 en 37 van het Verdrag strijdige wetgeving; artikel 30 verbiedt immers kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking, en volgens artikel 37 dienen de Lid-Staten hun nationale monopolies van commerciële aard aan te passen in dier voege dat elke discriminatie tussen onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft, is uitgesloten.

De prejudiciële vragen

41. Bij vonnis van 14 juni 1995 besloot het Landskrona tingsrätt de strafzaak te schorsen en het Hof de volgende vragen voor te leggen:

„1) Is een bij de wet ingesteld monopolie zoals Systembolaget verenigbaar met artikel 30 EG-Verdrag?

2) Druist een bij de wet ingesteld monopolie zoals Systembolaget in tegen artikel 37 EG-Verdrag en, zo ja, moet het monopolie worden opgeheven of kan het worden aangepast?

3) Indien een monopolie zoals Systembolaget moet worden geacht in strijd te zijn met artikel 37, is er dan geen aanpassingsperiode, of had Systembolaget moeten zijn opgeheven dan wel had het monopolie op 1 januari 1995 moeten zijn aangepast?"

42. De nationale rechter heeft in het verwijzingsvonnis het volgende te kennen gegeven:

„Bij onderzoek van de telastlegging van het Openbaar ministerie rijst de vraag, of men kan worden veroordeeld wegens overtreding van een wettelijk voorschrift dat in strijd is met het gemeenschapsrecht. De alcoholwet is aldus opgezet, dat zij voorziet in een fundamenteel verbod op de verkoop van alcoholhoudende dranken. Wat betreft de detailhandel, bestaat er een uitzondering op dit verbod, in die zin dat aan Systembolaget het alleenrecht op die verkoop wordt gegeven. Stellig kan worden betoogd, dat zelfs indien de monopoliepositie van Systembolaget moest worden geacht in strijd te zijn met het gemeenschapsrecht, zulks niet inhoudt, dat de gewone burger alcoholhoudende dranken mag verkopen waar hij maar wenst, aangezien de verkoop ervan nog steeds fundamenteel verboden is. Het is evenwel niet de bedoeling van de wetgever geweest, een

totaal verbod op detailhandel in alcoholhoudende dranken in het leven te roepen, doch de wet beoogde Systembolaget een alleenrecht hierop te geven.

Om in de zaak uitspraak te kunnen doen, moet volgens de Tingsrätt worden beoordeeld, of de monopoliepositie van Systembolaget in strijd is met het gemeenschapsrecht."

Er is, met andere woorden, sprake van een zo nauw verband tussen het wettelijk verbod van verkoop van alcoholhoudende dranken en het monopolie van Systembolaget, dat de nationale rechter het voor een uitspraak in het hoofdgeding nodig heeft geacht, te doen uitmaken of het monopolie van Systembolaget in strijd is met het gemeenschapsrecht.

43. De verwijzende rechter heeft eveneens de hoofdkenmerken van het monopolie aangegeven, zoals die voortvloeien uit de wet en de overeenkomst tussen de staat en Systembolaget en die overigens overeenstemmen met mijn voorgaande uiteenzetting. Er blijkt uit, dat Systembolaget ten doel heeft de verkoop van alcoholhoudende dranken te beperken. Het is een gecentraliseerd systeem, waarin één enkele onderneming alle verkooppunten in handen heeft en exploiteert en zelf alle beslissingen neemt over de inkoop en verhandeling. Wegens die wettelijke band tussen Systembolaget en de verschillende verkooppunten kan men spreken van een ondeelbaar geheel. Voor de beantwoording van de gestelde vragen moet derhalve volgens de verwijzende rechter het stelsel in zijn geheel worden bezien en niet enkel met betrekking tot een bepaald verkooppunt.

44. Met de gestelde vragen wenst de verwijzende rechter in feite te vernemen, of de artikelen 30 en 37 van het Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat zij in de weg staan aan een wettelijke regeling voor de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, als boven omschreven. Bij de beantwoording van deze vragen dient eventueel te worden nagegaan, of het Koninkrijk Zweden beschikt over een overgangsperiode als bedoeld in artikel 37 van het Verdrag, en of de regeling op grond van artikel 36 kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

45. Gezien de formulering van de vragen, verzoekt de verwijzende rechter het Hof eveneens, na te gaan of de betrokken nationale regeling eventueel moet worden opgeheven of kan worden aangepast. Hier zij opgemerkt, dat in het kader van de samenwerkingsprocedure krachtens artikel 177 van het Verdrag het Hof uitsluitend bevoegd is zich over de uitlegging van het gemeenschapsrecht uit te spreken en aan de nationale rechter de nodige aanwijzingen te verschaffen om hem in staat stellen in het voor hem hangende geding uitspraak te doen over de vraag, of de nationale regeling in strijd is met het gemeenschapsrecht en derhalve buiten toepassing moet worden gelaten. Volgens vaste rechtspraak hebben zowel artikel 30 als artikel 37 van het Verdrag

rechtstreekse werking [31], zodat het aan de nationale rechter staat een met deze artikelen onverenigbare nationale regeling niet toe te passen.

46. Naar mijn mening zijn de vragen van de nationale rechter gezamenlijk te behandelen. Ik zal thans eerst de bij het Hof ingediende opmerkingen bespreken. Vervolgens zal ik meer algemeen ingaan op de inhoud van de artikelen 30 en 37 van het Verdrag, alvorens mijn mening te geven over de vraag, of de bovenbeschreven nationale wettelijke regeling betreffende de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, verenigbaar is met die bepalingen en eventueel zou zijn te rechtvaardigen uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag. Ten slotte zal ik nog enkele opmerkingen maken over de vraag, of er sprake is van een overgangsperiode, en over de gevolgen van onverenigbaarheid met de artikelen 30 en 37 van het Verdrag.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

47. Franzén betoogt, dat de wet in verschillende opzichten in strijd is met artikel 30 van het Verdrag. Ten eerste belemmert de wet de toegang van importproducten tot de Zweedse markt. Systembolaget is het enige verkoopkanaal voor de consumenten. Het beperkte aantal winkels, die doorgaans slechts een klein deel van het hele assortiment voorradig hebben, de minimumdrempels voor het marktaandeel en de hoeveelheid, de subjectieve en ondoorzichtige selectieprocedure en de eis van een groothandelsvergunning, die ook geldt voor exporteurs in andere Lid-Staten die toegang zoeken tot de Zweedse markt, hebben samen tot gevolg, dat producten uit andere Lid-Staten moeilijk toegang krijgen tot de Zweedse markt.

De wet is eveneens in strijd met artikel 37 van het Verdrag, dat wil verhoeden, dat het verbod van artikel 30 wordt ontdoken door middel van nationale monopolies van commerciële aard.

Ten slotte betoogt Franzén, dat de beperkingen van het vrije verkeer van goederen als gevolg van het aan Systembolaget verleende wettelijke monopolie niet kunnen worden geacht rechtvaardiging te vinden in artikel 36 van het Verdrag. Pogingen om het alcoholverbruik te beperken zijn stellig gewettigd, maar Systembolaget is hiervoor niet het geschikte instrument. Het monopolie zal integendeel het verbruik van frauduleus in huis gestookte alcohol nog doen toenemen, hetgeen een groter gevaar voor de gezondheid oplevert. Officieel wordt in Zweden 5,3 liter zuivere alcohol per inwoner verbruikt (1993), dus veel minder dan bijvoorbeeld in Denemarken, waar het 10 liter per inwoner is. Daarbovenop komt echter het

31 — Zie onder meer arresten van 22 maart 1977 (zaak 74/76, Iannelli en Volpi, Jurispr. 1977, blz. 557) en 17 februari 1976 (zaak 45/75, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 181).

clandestien verbruik, enerzijds van privéimporten en anderzijds van frauduleus in huis gestookte alcoholhoudende dranken; dit bedraagt ongeveer 40 % van het geregistreerde verbruik. Bovendien is het monopolie in strijd met het evenredigheidsbeginsel, daar het verbruik zou kunnen worden teruggebracht met minder beperkende maatregelen, bijvoorbeeld een systeem van vergunningen voor privéhandelaars. Evenmin kan artikel 36 volgens Franzén een afwijking van artikel 37 van het Verdrag rechtvaardigen, voor zover het op artikel 37 al van toepassing zou zijn.

48. De Zweedse regering, ondersteund door de Finse regering en de Noorse regering, die overeenkomstig artikel 20 van het Reglement voor de procesvoering interveniëert als Lid-Staat van de EER, betoogt, dat de artikelen 30 en 37 van het Verdrag niet in de weg staan aan een regeling als die van Zweden wanneer elke discriminatie in rechte of in feite tussen ingevoerde producten en nationale producten is uitgesloten. Aan deze voorwaarde is voldaan. Het nationaal monopolie voor de detailverkoop is een essentieel onderdeel van het Zweedse alcoholbeleid, dat gericht is op een beperking van de verkoop en daarmee van het verbruik van alcoholhoudende dranken.

Naar het oordeel van de Zweedse, de Finse en de Noorse regering moet een regeling als die van Zweden in elk geval worden geacht te zijn gerechtvaardigd om redenen van bescherming van de volksgezondheid, zoals bedoeld in de uitzonderingsbepalingen van artikel 36 van het Verdrag.

49. De Franse regering merkt op, dat een monopolie voor de detailverkoop, waardoor de toegang tot de markt voor importproducten niet wordt verhinderd en ook niet meer wordt belemmerd dan voor nationale producten, niet onder artikel 30 van het Verdrag valt. Om te beoordelen of dit het geval is, dienen criteria te worden gehanteerd, zoals het aantal verkooppunten, de openingsuren hiervan, de keuze van de door het monopolie voorgestelde producten, de verkrijgbaarheid hiervan in de winkels en de verhandeling van concurrerende producten door het monopolie. Een monopolie voor de detailverkoop dat niet discrimineert ten opzichte van producten uit andere Lid-Staten en ook niet de toegang hiervan tot de markt belemmert, is verenigbaar met artikel 37.

50. De Commissie blijft bij het standpunt dat zij in de toetredingsonderhandelingen met de Zweedse regering had ingenomen; ter terechtzitting heeft zij echter opgemerkt, dat zij de Zweedse regering een aanmaningsbrief had gezonden, waarin zij betwijfelde, of de gestelde vertegenwoordigingsvoorwaarde, de bij de aanvraag verschuldigde rechten, de voorwaarde van een invoervergunning voor houders van een schenkvergunning en ten slotte het verbod van geschenkzendingen van alcoholhoudende dranken naar Zweden vanuit een andere Lid-Staat wel verenigbaar zijn met artikel 30 van het Verdrag.

Algemene opmerkingen over artikel 30 van het Verdrag

51. Artikel 30 van het Verdrag verbiedt invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking.

52. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormt elke handelsregeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. [32]

53. Volgens vaste rechtspraak is deze voorwaarde vervuld in geval van belemmeringen van het vrije goederenverkeer die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere Lid-Staten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen (zoals voorschriften met betrekking tot hun benaming, hun vorm, hun afmetingen, hun gewicht, hun samenstelling, hun aanbiedingsvorm, hun etikettering of hun verpakking), ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn, wanneer die toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer. [33] Uit het arrest „Cassis de Dijon" van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe-Zentral, Jurispr. 1979, blz. 649) volgt, dat deze uitspraak berust op het beginsel van wederzijdse erkenning. Rechtmatig in een Lid-Staat vervaardigde producten moeten in beginsel in de andere Lid-Staten in de handel kunnen worden gebracht zonder te moeten voldoen aan de in die Lid-Staten geldende voorschriften.

54. In het arrest Keck en Mithouard [34] heeft het Hof vastgesteld, dat de toepassing op producten uit andere Lid-Staten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, niet kan worden geacht de handel tussen de Lid-Staten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel te belemmeren, mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien, en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere Lid-Staten.

55. Op de grondslag van deze rechtspraak heeft het Hof met name aangenomen, dat de volgende nationale bepalingen verkoopmodaliteiten betreffen die niet onder artikel 30 vallen, tenzij zij moeten worden

32 — Zie arresten van 11 juli 1974 (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837) en 26 november 1996 (zaak C-313/94, Graffione, Jurispr. 1996, blz. I-6039, r. o. 15).

33 — Zie arresten van 24 november 1993 (gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, Keck en Mithouard, Jurispr. 1993, blz. I-6097, r. o. 15) en 2 februari 1994 (zaak C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Jurispr. 1994, blz. I-317, r. o. 13).

34 — Reeds aangehaald in voetnoot 33, r. o. 16 en 17.

geacht producten uit andere Lid-Staten te discrimineren: bepalingen betreffende de openingstijden van winkels [35]; een verbod voor apothekers om buiten de apotheek reclame te maken voor gewoonlijk in de apotheek verkochte producten [36]; een verbod van televisiereclame in de distributiesector [37]; een verbod van verkoop van volledige zuigelingenvoeding buiten de apotheken [38] en een verbod van de detailverkoop van tabak door anderen dan daartoe gemachtigde wederverkopers. [39]

56. Gezien het arrest Keck en Mithouard en de latere rechtspraak kan men zich, bij de in de onderhavige zaak ingediende opmerkingen, afvragen, of artikel 30 thans is gereduceerd tot een discriminatieverbod.

Naar mijn mening kan de rechtspraak van het Hof echter niet in die zin worden uitgelegd. De bepaling van artikel 30 zou dan in feite neerkomen op een eenvoudige herhaling van het algemene discriminatieverbod van artikel 6 van het Verdrag, wat geen recht zou doen aan de bewoordingen van artikel 30 dat spreekt van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen. Een dergelijke uitlegging zou die bepaling, die tot dusver een van de hoekstenen van de Europese integratie vormde, geweld aandoen.

57. Naar mijn mening gaat het arrest Keck en Mithouard in werkelijkheid niet zo heel ver; het beklemtoont alleen nog eens, dat artikel 30 ten doel heeft, belemmeringen van het vrije goederenverkeer binnen de gehele gemeenschappelijke markt te verbieden en aldus producten van de ene Lid-Staat toegang te verschaffen tot de markt van de andere Lid-Staten. Doch de Lid-Staten wordt in artikel 30 niet verboden een algemene regeling vast te stellen die van toepassing is op marktdeelnemers die in de betrokken Lid-Staat activiteiten ontplooien, voor zover een dergelijke regeling de toegang tot de markt voor producten uit andere Lid-Staten niet belemmert of hindert, hetgeen het geval kan zijn indien de Lid-Staat discrimineert tussen producten van de andere Lid-Staten en nationale producten. In de lijn van het voorgaande verklaart het Hof in het arrest Keck en Mithouard en in zijn latere rechtspraak uitdrukkelijk, dat de toepassing op producten uit andere Lid-Staten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten in de staat van invoer aan banden leggen of verbieden, het handelsverkeer tussen de Lid-Staten niet belemmeren, indien die toepassing op producten uit andere Lid-Staten niet kan worden geacht de toegang

35 — Zie arresten van 20 juni 1996 (gevoegde zaken C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 en C-332/94, Semeraro Casa Uno e. a., Jurispr. 1996, blz. I-2975) en 2 juni 1994 (gevoegde zaken C-401/92 en C-402/92, 'Tankstation 't Heukske en Boermans, Jurispr. 1994, blz. I-2199).

36 — Zie arrest van 15 december 1993 (zaak 292/92, Hünermund e. a., Jurispr. 1993, blz. I-6787).

37 — Zie arrest van 9 februari 1995 (zaak C-412/93, Leclerc-Siplec, Jurispr. 1995, blz. I-179).

38 — Zie arrest van 29 juni 1995 (zaak C-391/92, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1995, blz. I-1621; hierna: „zuigelingenvoedingarrest").

39 — Zie arrest van 14 december 1995 (zaak C-387/93, Banchero, Jurispr. 1995, blz. I-4663).

van die producten in de Lid-Staat van invoer te beletten of meer te hinderen dan de toegang van nationale producten. [40]

58. Ingevolge de rechtspraak van het Hof is derhalve van belang, of de betrokken maatregel de handel tussen de Lid-Staten kan belemmeren. De term „*bepaalde* verkoopmodaliteiten" [41] in rechtsoverweging 16 van het arrest Keck en Mithouard geeft steun aan deze stelling, omdat hiermee wordt aangeduid, dat andere bepalingen inzake verkoopmodaliteiten wel onder artikel 30 kunnen vallen, zelfs als zij producten uit andere Lid-Staten niet discrimineren.

59. Deze uitlegging van artikel 30, namelijk dat dit artikel ten doel heeft de toegang tot de markt voor producten uit andere Lid-Staten te verzekeren, is eveneens in overeenstemming met de latere rechtspraak van het Hof. In het zuigelingenvoedingarrest [42], betreffende een Griekse regeling volgens welke zuigelingenvoeding alleen mocht worden verkocht in apotheken, bevond het Hof in rechtsoverweging 20, dat de Griekse regeling bij de regulering van de afzet van de betrokken producten enkel maar de distributiepunten daarvan beperkt, *zonder daarbij de toegang tot de markt* voor producten uit andere Lid-Staten te verhinderen of hen specifiek te benadelen.

60. Zo ook verklaarde het Hof in rechtsoverweging 44 van het arrest Banchero [43], dat een Italiaanse wettelijke regeling, die de detailverkoop van tabaksfabrikaten aan daartoe gemachtigde wederverkopers voorbehoudt, doch *de toegang van producten uit andere Lid-Staten tot de nationale markt daardoor niet meer belemmert* of moeilijker maakt dan de toegang van nationale producten tot het distributienet, niet binnen de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag valt.

De wetgeving waarover het Hof zich diende uit te spreken, beperkte het handelsverkeer niet in zodanige mate; naast andere bewijsmiddelen steunde het Hof daartoe op het feit, dat de ongeveer 76 000 detailhandelaren zich vrijelijk konden bevoorraden naar gelang van de marktomstandigheden en dat de betrokken wetgeving in rechte noch in feite werd gekenmerkt door een centralisatie van de inkoop.

In het arrest kan moeilijk iets anders worden gelezen dan dat het Hof is uitgegaan van de

40 — Deze reden om bepalingen inzake bepaalde verkoopmodaliteiten te onttrekken aan het toepassingsgebied van artikel 30 van het Verdrag is mijns inziens nog duidelijker uitgedrukt in het arrest van 10 mei 1995 (zaak C-384/93, Alpine Investments, Jurispr. 1995, blz. I-1141, r. o. 38). Zie ook r. o. 17 van het arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald.

41 — De woordkeuze in de Franse versie van het arrest Keck en Mithouard lijkt nog duidelijker te kennen te geven, dat bepaalde andere bepalingen inzake verkoopmodaliteiten in strijd kunnen komen met artikel 30 van het Verdrag, zelfs als zij producten uit andere Lid-Staten niet discrimineren.

42 — Arrest aangehaald in voetnoot 38.

43 — Arrest aangehaald in voetnoot 39.

mening, dat, in geval van een dergelijke centralisatie rechtens of feitelijk, de wetgeving binnen de werkingssfeer van artikel 30 zou komen te vallen. De kritiek die in de literatuur [44] op het arrest Banchero is geleverd, gaat mijns inziens eraan voorbij, dat het dictum van het arrest enkel volgt uit deze beoordeling van de bewijskracht van elementen in het procesdossier aangaande de uitwerking van de wetgeving in de praktijk, zodat moet worden aangenomen, dat het Hof in zijn arrest heeft vastgesteld, dat een centralisatie, rechtens of feitelijk, van de handel het handelsverkeer tussen de Lid-Staten kan belemmeren en eventueel onder het verbod van artikel 30 van het Verdrag valt. [45]

61. Deze uitlegging vindt bevestiging bij een vergelijking van de uitspraken in het zuigelingenvoedingarrest en in de zaak Banchero met het arrest van 5 oktober 1994, Centre d'insémination de la Crespelle. [46] In dit arrest oordeelde het Hof, dat een regeling van een Lid-Staat die particuliere marktdeelnemers die op zijn grondgebied rundersperma afkomstig uit een andere Lid-Staat invoeren, verplicht om het tegen betaling te bewaren bij een erkend station met een exclusieve concessie voor de opslag en de inseminatie van sperma, *een belemmering van de invoer in de zin van artikel 30 vormt, omdat dit vereiste geldt voor het stadium dat onmiddellijk volgt op de invoer en voor de importeurs een economische last betekent, hetgeen de omvang van de invoer kan beperken.* Beslissend is derhalve niet de vergelijking met de situatie van soortgelijke nationale producten, maar het feit dat de regeling de invoer kan beperken.

62. Het Hof heeft in zijn recente rechtspraak de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in dezelfde zin uitgelegd, zie met name arrest van 30 november 1995, Gebhard. [47] De juistheid van mijn lezing van artikel 30 kan derhalve tevens worden getoetst aan de meest recente rechtspraak van het Hof inzake het vrije verkeer van personen en van diensten.

63. In de zaak Bosman [48] diende het Hof uitspraak te doen over de vraag, of artikel 48 van het Verdrag, betreffende het vrije verkeer van werknemers, van toepassing is op het systeem van transfer tussen voetbalverenigingen, op grond waarvan bij veranderingen van club een transfervergoeding moet worden betaald door de nieuwe club. In rechtsoverweging 103 verklaarde het Hof, dat ook al gelden de betrokken regels ook voor transfers tussen clubs binnen een zelfde

44 — Zie F. L., *Juris-classeur Europe*, 1996, blz. 15, en C. J. Berr: *Journal du droit international*, 2. 1996, blz. 495.

45 — Zie te dezen mijn conclusie in die zaak, waarin ik — anders dan het Hof — van oordeel was, dat een dergelijke centralisatie van de handel in feite, zo niet in rechte, genoegzaam was bewezen, en dat de wetgeving mijns inziens derhalve onder artikel 30 van het Verdrag viel.

46 — Zaak C-323/93, Jurispr. 1994, blz. I-5077, r. o. 29.

47 — Zaak C-55/94, Jurispr. 1995, blz. I-4165, r. o. 37.

48 — Arrest van 15 december 1995 (zaak C-415/93, Jurispr. 1995, blz. I-4921).

Lid-Staat, zij niettemin een rechtstreekse voorwaarde stellen voor de toegang van de spelers tot de arbeidsmarkt van de andere Lid-Staten en daardoor het vrije verkeer van werknemers kunnen belemmeren. De transferregels kunnen derhalve niet worden gelijkgesteld met regelingen inzake de modaliteiten van de verkoop van goederen, die volgens het arrest Keck en Mithouard buiten de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag vallen.

64. De zaak Alpine Investments [49] ging over de toepasselijkheid van artikel 59 van het Verdrag, betreffende het vrij verrichten van diensten, op een verbod van zogenaamde „cold calling", dat wil zeggen het ongevraagd telefonisch aanbieden van verschillende financiële diensten. Het verbod betrof niet alleen de „cold calling" van personen in de betrokken Lid-Staat, maar ook van personen in andere Lid-Staten voor dergelijke diensten. Ook sloeg het verbod dus niet op de dienst zelf, maar op een bepaalde verkoopmodaliteit voor die dienst. Het Hof heeft hier uitdrukkelijk geweigerd, het discriminatiecriterium uit het arrest Keck en Mithouard toe te passen. Het verklaarde in de rechtsoverwegingen 35 en 38, dat het verbod weliswaar een algemeen en niet-discriminerend karakter had en niet ten doel of tot gevolg had de nationale markt te bevoordelen tegenover dienstverleners uit andere Lid-Staten, maar dat het niettemin het vrije grensoverschrijdende dienstenverkeer kon belemmeren door de toegang tot de dienstenmarkt in de andere Lid-Staten rechtstreeks te beïnvloeden.

65. Een zodanige uitlegging van artikel 30 van het Verdrag dat het daarin vervatte verbod ook de maatregelen treft die de opening van de markt voor in een andere Lid-Staat vervaardigde goederen kunnen belemmeren of hinderen, is eveneens geboden om het vrije goederenverkeer waterdicht te beschermen tegen gevallen dat van de betrokken goederen geen nationale productie bestaat. Dan kan er immers per definitie geen sprake zijn van discriminatie van producten uit andere Lid-Staten ten opzichte van nationale producten, zodat een Lid-Staat geneigd zou kunnen zijn die producten extra te belasten, daar hij dat kan doen zonder ook de nationale producten zo te treffen. Dergelijke belemmeringen van het handelsverkeer zouden niet kunnen worden tegengehouden, indien in artikel 30 slechts een verbod wordt gelezen van discriminatie van producten uit andere Lid-Staten ten opzichte van nationale producten. In dit verband zij gewezen op het arrest van 11 december 1990, Commissie/Denemarken. [50] Het Hof oordeelde hier, dat de Lid-Staten op producten die, bij gebreke van een vergelijkbare binnenlandse productie, aan toepassing van de verbodsbepalingen van artikel 95 ontkomen, niet zo hoge belastingen mogen heffen, dat het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap ten aanzien van die producten in gevaar wordt gebracht, en dat een dergelijk geval moet worden getoetst aan de algemene bepalingen van artikel 30 van het Verdrag. [51] Ook in het

49 — Arrest aangehaald in voetnoot 40.

50 — Zaak C-47/88, Jurispr. 1990, blz. I-4509.

51 — Zie r. o. 12 en 13.

zuigelingenvoedingarrest [52] heeft het Hof bevestigd, dat de toepassing van artikel 30 niet kan afhangen van de aanwezigheid van een nationale productie.

Ingevolge lid 3 van artikel 37 moet het ritme van de in lid 1 beoogde maatregelen worden aangepast aan de in de artikelen 30 tot en met 34 bedoelde afschaffing der kwantitatieve beperkingen voor dezelfde producten.

Algemene opmerkingen over artikel 37 van het Verdrag

66. Artikel 37, lid 1, van het Verdrag luidt:

„De Lid-Staten passen hun nationale monopolies van commerciële aard geleidelijk aan in dier voege dat aan het einde van de overgangsperiode elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten. [53]

De bepalingen van dit artikel zijn van toepassing op elk lichaam waardoor een Lid-Staat de invoer of de uitvoer tussen de Lid-Staten in rechte of in feite rechtstreeks of zijdelings beheerst, leidt of aanmerkelijk beïnvloedt. Deze bepalingen zijn eveneens van toepassing op de door een staat gedelegeerde monopolies."

67. Artikel 37 verlangt niet de volledige afschaffing van de nationale monopolies van commerciële aard. [54] Wel moeten zij luidens artikel 37, lid 1, worden aangepast in dier voege dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft, is uitgesloten. Die aanpassing kan meebrengen, dat bepaalde rechten van het monopolie moeten worden afgeschaft. [55]

68. Artikel 37, lid 1, is gericht op de uitsluiting van „elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft". In deze bepaling wordt dus niet, zoals bijvoorbeeld in artikel 95, verboden *producten* uit andere Lid-Staten zwaarder te belasten dan nationale producten; zij heeft integendeel in het algemeen betrekking op de *onderdanen* van de Lid-Staten. Hieruit volgt naar mijn mening, dat artikel 37 doelt op de marktdeelnemers die de markt van producten voorzien. Deze bepaling verschilt derhalve van artikel 30 van het Verdrag, door zich enerzijds tot discriminatie te beperken, en

52 — Zie r. o. 17 van het arrest, aangehaald in voetnoot 38.

53 — De overgangsperiode is afgelopen op 31 december 1969.

54 — Zie r. o. 27 van het arrest Banchero, aangehaald in voetnoot 39.

55 — Zie arrest van 3 februari 1976 (zaak 59/75, Manghera, Jurispr. 1976, blz. 91), waarbij een invoermonopolie onverenigbaar met artikel 37 van het Verdrag werd verklaard.

door anderzijds niet het vrije goederenverkeer als zodanig te beschermen, maar wel de marktdeelnemers uit andere Lid-Staten die aan het vrije goederenverkeer deelnemen. [56]

69. Dit vindt bevestiging in het arrest Commissie/Griekenland [57], waarin het Hof heeft geoordeeld, dat de handhaving van de rechten van de Griekse Staat met betrekking tot de invoer en verhandeling van aardolieproducten een discriminatie in de zin van artikel 37, lid 1, meebrengt ten opzichte van in andere Lid-Staten gevestigde exporteurs. Ik denk, dat in deze zaak de doorslag heeft gegeven, dat het overheidsmonopolie bepaalde marktdeelnemers, met name die waarmee het monopolie van de Griekse Staat geen handelsbetrekkingen onderhield, kon beletten zich door export op de Griekse markt te begeven. Derhalve was sprake van discriminatie tussen onderdanen van de Lid-Staten als bedoeld in artikel 37, lid 1.

70. Voorts moge ik verwijzen naar het arrest Manghera. [58] Na in dit arrest te hebben vastgesteld, dat het uitsluitend recht van het Italiaanse overheidsmonopolie op de invoer van tabaksfabrikaten ten opzichte van de exporteurs uit de Gemeenschap als een in artikel 37, lid 1, verboden discriminatie is te beschouwen, heeft het Hof geoordeeld, dat deze bepaling aldus is te verstaan, dat „ieder nationaal monopolie van commerciële aard per 31 december 1969 in dier voege moest zijn aangepast, dat een uitsluitend recht op invoer uit de andere Lid-Staten was afgeschaft". Dit is een zeer algemene uitspraak die aldus moet worden begrepen, dat het Hof ervan is uitgegaan, dat nationale invoermonopolies „an sich" neerkomen op een discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten [59], zodat het niet nodig is van geval tot geval na te gaan, of zulke invoermonopolies ook in feite discrimineren tussen de onderdanen van de Lid-Staten.

71. De tekst van het Verdrag biedt geen steun voor de stelling, dat artikel 37 derogeert aan de grondregel van het vrije verkeer van goederen in artikel 30. Integendeel, uit lid 3 van artikel 37 blijkt, dat met artikel 37, lid 1, is beoogd de regels van de artikelen 30 tot en met 34 *aan te vullen*. Artikel 37, lid 3, bepaalt immers, dat het ritme van de in lid 1 beoogde maatregelen moet worden aangepast aan de in de artikelen 30 tot en met 34 bedoelde afschaffing van de kwantitatieve beperkingen „voor dezelfde producten". Het Hof heeft trouwens ook verklaard [60], dat zowel uit de tekst van artikel 37 als uit de plaats welke het in het stelsel van het Verdrag inneemt, blijkt dat dit artikel

56 — Daarentegen beschermt artikel 30 naar zijn inhoud het vrije goederenverkeer zelf en niet de daarbij betrokken marktdeelnemers.

57 — Arrest van 13 december 1990 (zaak C-347/88, Jurispr. 1990, blz. I-4747, r. o. 44).

58 — Zie r. o. 12 en 13 van het arrest, aangehaald in voetnoot 55.

59 — Eveneens kan hierbij worden verwezen naar de redenering van het Hof in r. o. 34 van het arrest van 19 maart 1991 (zaak C-202/88, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1223; hierna: „arrest telecommunicatie-eindapparatuur"), waarin wordt overwogen, dat het bestaan van uitsluitende rechten van invoer en afzet de marktdeelnemers van de mogelijkheid berooft, hun producten door de consumenten te laten kopen.

60 — Zie r. o. 9 van het arrest Manghera, aangehaald in voetnoot 55; r. o. 42 van het arrest Commissie/Griekenland, aangehaald in voetnoot 57, en r. o. 27 van het arrest Banchero, aangehaald in voetnoot 39.

ertoe strekt de eerbiediging te verzekeren van de fundamentele regel van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt, in het bijzonder door de afschaffing van kwantitatieve beperkingen en van maatregelen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen Lid-Staten, en om zodoende de normale mededingingsvoorwaarden tussen de Lid-Staten te handhaven wanneer een bepaald product in een van de Lid-Staten onder een nationaal monopolie van commerciële aard valt. [61]

73. Bijgevolg zijn nationale monopolies van commerciële aard na afloop van de overgangsperiode verboden, voor zover zij de toegang tot de markt voor producten uit andere Lid-Staten in rechte of in feite kunnen belemmeren of hinderen (artikel 30) ofwel neerkomen op een discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden voor de voorziening en afzet betreft (artikel 37).

Valt de Zweedse wettelijke regeling voor de detailverkoop van alcoholhoudende dranken onder de verbodsbepalingen van de artikelen 30 en 37 van het Verdrag?

72. Overigens heeft het Hof in zijn rechtspraak soms de artikelen 30 en 37 naast elkaar op een nationaal monopolie van commerciële aard en soms alleen artikel 30 op de aan een nationale monopolistische onderneming toegekende exclusieve rechten toegepast. Zo heeft het Hof in het arrest van 13 december 1990 (Commissie/Griekenland, reeds aangehaald) geoordeeld, dat het alleenrecht op de invoer en verhandeling van eindproducten uit aardolie in strijd is met zowel artikel 30 als artikel 37, lid 1. In het arrest telecommunicatie-eindapparatuur [62] heeft het Hof vastgesteld, dat de uitsluitende rechten van invoer en afzet in deze sector een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 van het Verdrag opleverden. Het Hof heeft het toen echter niet dienstig geacht artikel 37 erbij te betrekken, hetgeen kan worden beschouwd als een bevestiging dat deze bepaling artikel 30 aanvult.

74. Zoals reeds vermeld, heeft de verwijzende rechter de hoofdtrekken van het monopolie aangegeven, die voortvloeien uit de wet en uit de overeenkomst tussen de staat en Systembolaget en die overigens overeenkomen met hetgeen ik zelf hieromtrent reeds uiteen heb gezet. Daaruit blijkt, dat Systembolaget ten doel heeft de verkoop van alcoholhoudende producten te beperken. Het is een gecentraliseerd systeem, waarin één onderneming alle verkooppunten in handen heeft en beheert en zelf alle beslissingen neemt over inkoop en afzet. Deze door de wet voorgeschreven band tussen Systembolaget en de verschillende verkooppunten houdt volgens de verwijzende rechter in, dat het om één ondeelbaar geheel gaat. Voor de beantwoording van de gestelde vragen dient derhalve, aldus de verwijzende rechter, deze regeling in haar geheel te worden bezien en niet enkel met betrekking tot een bepaald verkooppunt.

61 — In het arrest van 13 maart 1979 (zaak 91/78, Hansen, Jurispr. 1979, blz. 935, r. o. 13) heeft het Hof dit als volgt geformuleerd: artikel 37 beoogt de verkoopolitiek van een overheidsmonopolie ondergeschikt te maken aan de vereisten van het vrije verkeer van goederen en aan de gelijkheid van kansen die aan uit andere Lid-Staten ingevoerde producten moet worden gewaarborgd.

62 — Zie voetnoot 59.

75. Ik zal thans de verschillende kenmerken van de Zweedse wettelijke regeling bespreken om na te gaan, in hoeverre die onder de artikelen 30 en 37 van het Verdrag valt. Daarna zal ik bekijken, of die regeling noodzakelijk is uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van de mens en, in dit verband, of de regeling voldoet aan het evenredigheidsvereiste, zulks getoetst aan artikel 36 van het Verdrag.

76. Zoals gezegd, wijst de nationale rechter erop, dat de Zweedse regeling voor de detailverkoop van alcoholhoudende dranken ten doel heeft, de verkoop en daarmee het verbruik van alcoholhoudende producten te beperken. Dit wordt ook bevestigd in de ten processe gemaakte opmerkingen van de Zweedse regering evenals in de, hierboven in punt 6 weergegeven, memorie van toelichting op de wet.

77. Volgens alle in deze zaak verkregen inlichtingen lijkt het erop, dat dit doel inderdaad is bereikt. De statistieken waarnaar Franzén in zijn opmerkingen heeft verwezen, tonen aan, dat het in Zweden geregistreerde alcoholverbruik aanzienlijk lager is dan in de andere Lid-Staten van de Gemeenschap, namelijk 5,3 liter zuivere alcohol per inwoner in 1993 tegenover bijvoorbeeld 10 liter per inwoner in Denemarken, dat vergelijkbaar is met Zweden, daar dat land evenmin wijn uit druiven kan produceren en traditioneel een lager wijnverbruik heeft dan de andere Lid-Staten. Ook de in punt 16 hierboven vermelde cijfers uit het rapport van het Konkurrensverk bewijzen, dat de verkoop van alcoholhoudende dranken in feite betrekkelijk laag is in Zweden, omdat in het betrokken tijdvak in totaal (met inbegrip van de verkopen van houders van een schenkvergunning) slechts ongeveer 1,75 liter bier en ongeveer 1,13 liter wijn en gedistilleerde dranken per maand per inwoner zijn verkocht. [63]

78. Het is mijns inziens dan ook aannemelijk, dat de verkoop van alcoholhoudende producten in Zweden beduidend hoger zou zijn zonder de beperking van de verkrijgbaarheid en het aanbod van die producten als gevolg van de wettelijke regeling van Systembolaget.

79. Ook al houdt de Zweedse wettelijke regeling voor de verkoop van alcoholhoudende dranken geen algeheel verkoopverbod in noch een rechtstreekse kwantitatieve invoerbeperking voor die producten, zodat zij niet als een eigenlijke kwantitatieve beperking kan worden aangemerkt, komen het oogmerk en het praktisch effect in feite daarop neer, namelijk een aanzienlijke beperking van de verkoop van een bepaald soort producten. Zo gezien, is er een sterk vermoeden, dat de Zweedse wettelijke regeling het intracommunautaire handelsverkeer kan belemmeren en derhalve een maatregel van

63 — De cijfers voor wijn en voor gedistilleerde dranken zijn niet nauwkeurig uit te splitsen. De verkoop van gedistilleerd bedraagt waarschijnlijk ongeveer 20 à 25 % van de totale verkoop van wijn en gedistilleerde dranken.

gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 van het Verdrag oplevert.

80. Beschouwt men dan de middelen waarvan de Zweedse wettelijke regeling zich bedient om dat doel te bereiken, dan valt op, dat de wet aan de vennootschap Systembolaget — geheel in handen van de staat — het alleenrecht verleent voor de detailverkoop van alcoholhoudende dranken in Zweden, hetgeen — zoals gezegd in punt 17 — geschiedt via 384 speciale winkels, enzovoort. Deze beperking van het aantal winkels en dergelijke bemoeilijkt de aanschaf van alcoholhoudende dranken.

81. In de punten 52 en volgende hierboven heb ik de meest recente rechtspraak van het Hof over artikel 30 van het Verdrag besproken. Zoals aangegeven in punt 57, heeft het Hof in het arrest Keck en Mithouard en in zijn latere rechtspraak de inhoud van artikel 30 nader afgemeten aan het doel van het artikel, namelijk belemmeringen van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt weg te nemen en daardoor producten van een Lid-Staat vrije toegang te geven tot de markt van de andere Lid-Staten. Artikel 30 wil de Lid-Staten echter niet verbieden een algemene regeling te treffen voor de werkzaamheden van de marktdeelnemers in de betrokken Lid-Staat, mits een dergelijke regeling de markttoegang voor producten uit andere Lid-Staten niet verhindert of belemmert, hetgeen bijvoorbeeld het geval kan zijn wanneer de Lid-Staat de producten uit andere Lid-Staten discrimineert ten gunste van eigen producten.

82. De arresten in de zuigelingenvoedingzaak en in de zaak Banchero [64] wijzen juist in diezelfde richting. In laatstgenoemd arrest heeft het Hof vastgesteld, dat een regeling die de detailverkoop van tabaksfabrikaten aan daartoe speciaal gemachtigde wederverkopers voorbehoudt zonder dat de verkoop van producten uit andere Lid-Staten nadeliger uitvalt dan die van nationale producten, niet onder artikel 30 van het Verdrag valt. Deze oplossing vindt echter haar verklaring in de overweging van het Hof, dat de regeling waarover het zich diende uit te spreken, het handelsverkeer niet in die zin beperkte. Het Hof achtte namelijk genoegzaam met bewijsmiddelen gestaafd, dat elke van de 76 000 tabaksslijters aan de hand van de marktsituatie vrij kon beslissen over zijn inkoop, zodat bij de betrokken regeling in rechte noch in feite sprake was van een centralisatie van de inkoop. In 's Hofs overweging ligt derhalve besloten, dat een dergelijke centralisatie, in rechte of in feite, van de marktvoorziening in de detailhandel tot gevolg zou hebben, dat de regeling wel onder artikel 30 van het Verdrag valt.

83. Een regeling die de verkoop van bepaalde producten voorbehoudt aan daartoe

64 — Arresten aangehaald in de voetnoten 38 en 39.

speciaal gemachtigde marktdeelnemers, valt op zichzelf dus niet onder artikel 30, mits die regeling de marktopening voor producten uit andere Lid-Staten niet belet of belemmert. Of een dergelijke regeling de toegang tot de markt kan beletten of belemmeren, hangt, zoals de Franse regering heeft opgemerkt, onder meer af van het aantal verkooppunten, de openingsuren ervan en het productenassortiment.

84. Bij de beoordeling van de Zweedse wettelijke regeling voor de detailverkoop van alcoholhoudende dranken aan de hand van deze criteria, rijst allereerst de vraag, of het beperkte aantal verkooppunten het verbruik van die dranken dermate belemmert, dat het op zichzelf een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 oplevert. De beperking van de verkrijgbaarheid (en daarmee ook van de afzet en het verbruik) van alcoholhoudende dranken, gezien als onderwerp en gevolg van de Zweedse regeling, wordt vooral bewerkstelligd door het zeer geringe aantal verkooppunten: één winkel per 23 039 inwoners en per 1 172 km^2. Vergelijkenderwijs zou dit voor de stad Luxemburg met circa 82 000 inwoners neerkomen op 3 of misschien 4 winkels, waar men, bij een soortgelijke regeling, bier, wijn en gedistilleerde dranken zou kunnen krijgen. Er valt mijns inziens veel voor te zeggen om in deze sterke beperking van het aantal winkels (die op het platteland nog sterker zal zijn) een onder artikel 30 van het Verdrag vallende maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking te zien.

85. Voor het Hof is het echter niet nodig te antwoorden op de vraag, of het beperkte aantal verkooppunten op zichzelf de Zweedse wettelijke regeling onder artikel 30 doet vallen. Want, zoals de verwijzende rechter beklemtoont, wordt de regeling in haar geheel aan het Hof ter beoordeling voorgelegd; bijgevolg zal ik mijn aandacht richten op een tweede element, dat zeker van wezenlijk belang lijkt voor de beslissing van het Hof. Anders dan in de zaak Banchero en in de zaak van de zuigelingenvoeding bepaalt de Zweedse wettelijke regeling, dat de verkoop van alcoholhoudende producten aan consumenten niet via een groot aantal speciaal daartoe gemachtigde onafhankelijke wederverkopers — in de zaak Banchero rond 76 000, die vrij kunnen inkopen — plaatsvindt, maar over een monopolistische overheidsonderneming stricto sensu die centraal alle voor detailverkoop bestemde producten inkoopt. In de economie wordt onder „monopolie" verstaan de situatie waarin zich op de markt slechts één onderneming aan de aanbod- of afnemerszijde bevindt. [65] In de zaken Banchero en zuigelingenvoeding was er dus geen sprake van een monopolie voor de detailverkoop in de eigenlijke zin van het woord.

86. Bij de Zweedse regeling gaat het derhalve niet alleen maar om de verkoop van alcoholhoudende dranken aan de consumenten. Deze regeling rond een monopolistische overheidsonderneming omvat tevens en vooral een centralisatie van alle inkopen van die dranken voor de detailverkoop op de

65 — Zie Scherer & Ross: *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, blz. 17, waarin overigens een afnemersmonopolie in het Engels wordt aangeduid als „monopsony".

Zweedse markt. Een onderneming met een verkoopmonopolie op een bepaalde markt, bijvoorbeeld de detailmarkt voor alcoholhoudende dranken [66], heeft uiteraard ook het inkoopmonopolie op die markt in handen. Een inkoopmonopolie brengt mee, dat de particuliere aanbieder slechts één mogelijke contractpartij heeft. Een product heeft ofwel toegang tot het verkoopnet van de monopoliehouder of is volledig uitgesloten van de betrokken markt. De monopoliehouder beslist welke producten zullen worden verkocht, en daarmee ook welke producten toegang hebben tot de markt.

87. Een echt monopolie voor de detailhandel is dus naar mijn mening iets geheel anders dan een regeling waarbij een groot aantal onafhankelijke detailhandelaren het recht krijgt een of meer categorieën producten te verkopen, die zij zelfstandig inkopen. Dit verschil is zeer duidelijk op een markt als de detailmarkt voor alcoholhoudende dranken met een zeer ruim aanbod van verschillende producten van verschillende merken. Voor een monopoliehouder is het praktisch onmogelijk meer dan een fractie van het totale aanbod aan te bieden.

66 — Het Hof heeft in verband met artikel 85 van het Verdrag, betreffende de mededinging beperkende overeenkomsten, te kennen gegeven, dat de sector drankgelegenheden en de detailhandelssector twee verschillende markten zijn: zie arrest van 28 februari 1991 (zaak C-234/89, Delimitis, Jurispr. 1991, blz. I-935, r. o. 16 en 17). De rechtspraak inzake de mededingingsregels is weliswaar niet beslissend voor de uitlegging van artikel 30 van het Verdrag, maar bij de beoordeling van de kenmerken van Systembolaget is het goed deze marktscheiding in het oog te houden.

88. Dienaangaande moge ik verwijzen naar de rechtsoverwegingen 34, 35 en 36 van het arrest telecommunicatie-eindapparatuur, waar het Hof heeft verklaard:

„In dit verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat het bestaan van uitsluitende rechten van invoer en afzet de marktdeelnemers van de mogelijkheid berooft, hun producten door de consumenten te laten kopen.

In de tweede plaats wordt de sector eindapparatuur gekenmerkt door een grote verscheidenheid van technische producten en door de dwingende regels die hieruit voortvloeien. Onder deze omstandigheden is het niet gewaarborgd, dat de houder van het monopolie in staat is alle op de markt bestaande modellen aan te bieden, de klanten op de hoogte te stellen van de staat en de werking van alle eindapparatuur en de kwaliteit ervan te garanderen.

De uitsluitende rechten van invoer en afzet in de sector telecommunicatie-eindapparatuur kunnen derhalve de intracommunautaire handel beperken."

89. Dat het Hof toen reeds een wezenlijk onderscheid maakte tussen dergelijke uitsluitende rechten van monopolies en regelingen

die de detailverkoop beperken tot speciaal daartoe gemachtigde marktdeelnemers, blijkt uit het nagenoeg gelijktijdig gewezen arrest van 11 juli 1990 [67], Quietlynn, waarin het Hof oordeelde, dat het verbod om zonder vergunning pornografische artikelen te verkopen in winkels, niet onder artikel 30 van het Verdrag viel.

90. Het vrije verkeer van goederen wordt derhalve, aldus het Hof, door een overheidsmonopolie anders en veel ernstiger aangetast dan door een administratief vergunningsstelsel. [68]

91. In de zaak telecommunicatie-eindapparatuur betrof het uitsluitende recht zowel de invoer als de afzet. Derhalve komt logischerwijs de vraag op, welk belang moet worden gehecht aan het feit, dat het monopolie van Systembolaget het eigenlijke invoerstadium niet omvat.

92. Blijkens de ten processe verschafte inlichtingen loopt 93 % van de afzet van wijn en gedistilleerd op de Zweedse markt over Systembolaget. De overige 7 % wordt afgezet in restaurants en slijterijen, waarvoor de hoofdleverancier trouwens ook Systembolaget is. Aldus is Systembolaget niet alleen de enige afnemer op de detailmarkt, maar in feite ook de enige bemiddelaar tussen producent en consument op de hele Zweedse markt.

93. De commerciële realiteit is volgens mij dan ook, dat een product uit een andere Lid-Staat slechts in Zweden zal worden ingevoerd, als het zeker is, dat het aan Systembolaget kan worden verkocht. Waarom zouden houders van een groothandelsvergunning immers een product invoeren, als zij het niet kunnen verkopen? Uit een oogpunt van toegang tot de productenmarkt is het feit, dat de invoer zelf niet in handen is van een staatsmonopolie, dus van geen enkel belang.

Dat het Zweedse alcoholmonopolie zich op papier niet uitstrekt tot het recht van invoer, is in mijn ogen dan ook een zuiver formele kunstgreep die niets verandert aan de feitelijke toestand: het is Systembolaget diebeslist

67 — Zaak C-23/89, Jurispr. 1990, blz. I-3059.

68 — Het is dan ook opvallend, dat naar het oordeel van de Commissie in het onderhavig geding tussen een monopolie voor detailverkoop en een administratief vergunningsstelsel geen verschil bestaat met betrekking tot het vrije verkeer van goederen. Dit standpunt is des te opvallender, omdat volgens de zeer recente beschikking van de Commissie van 20 november 1996, nr. IV/M. 784 — Kesco/Tuko, een fusie van twee Finse detailhandelsketens, waardoor een onderneming met een machtspositie, namelijk een marktaandeel van ten minste 55 %, zou ontstaan, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was. Ingevolge punt 11 van de beschikking beïnvloedt de transactie de intracommunautaire handel eveneens nadelig, doordat leveranciers in andere Lid-Staten in feite toegang tot de distributiekanalen van Kesco moeten vragen om zich van een voldoende afzet van hun producten in Finland te verzekeren. Het is echter ook mogelijk, dat de houding van de Commissie te verklaren is uit de reeds vermelde briefwisseling tussen de Commissie en de Zweedse regering in het kader van de toetreding van het Koninkrijk Zweden tot de Europese Gemeenschap.

welke producten uit andere Lid-Staten in Zweden zullen worden ingevoerd. De centralisatie van inkoop en detailafzet hebben aldus tot gevolg, dat er, net als bij invoermonopolies, slechts één enkel kanaal tussen de producent en de consumenten is, namelijk een monopolistische overheidsonderneming die beslist welke producten uit andere Lid-Staten op de Zweedse markt zullen worden ingevoerd en welke importeurs dit winstgevend zullen mogen doen.

Hierbij zij opgemerkt, dat V & S — geheel in handen van de staat — de hoofdleverancier blijft van wijn en gedistilleerd voor de Zweedse detailmarkt: zie punt 23 hierboven.

94. Een staatsmonopolie voor de detailhandel, zoals het Zweedse monopolie, beïnvloedt mijns inziens dus in werkelijkheid rechtstreeks de toegang van de goederen tot de markt op precies dezelfde wijze als een staatsinvoermonopolie. In dit verband zij eveneens opgemerkt, dat de Commissie het in een aantal aanbevelingen van 22 december 1969 op grond van artikel 37, lid 6, nodig heeft geacht, dat de Lid-Staten een aantal nationale monopolies van commerciële aard in dier voege wijzigen, dat detailhandelaren zeker zijn van de neutraliteit van de staat en dat leveranciers van andere Lid-Staten de mogelijkheid krijgen eigen kanalen voor de groothandel en detailhandel te openen.[69] Voorts wil ik opmerken, dat het Hof in het arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, heeft vastgesteld, dat een staatsinvoermonopolie niet kan worden onderscheiden van een staatsmonopolie voor de raffinage van ruwe olie. Dat na de invoer geldende maatregelen een belemmering voor de invoer in de zin van artikel 30 kunnen opleveren, volgt uit rechtsoverweging 61 van het arrest Centre d'insémination de la Crespelle, reeds aangehaald.

95. Bovendien moge ik de aandacht vestigen op het verband tussen de artikelen 30 en 90 van het Verdrag. Volgens artikel 90, lid 1, mogen de Lid-Staten met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel nemen of handhaven, welke in strijd is met de regels van het Verdrag. Daartoe behoort artikel 30. Luidens artikel 90, lid 3, waakt de Commissie voor de toepassing van artikel 90, lid 1, en richt zij, voor zover nodig, passende richtlijnen of beschikkingen tot de Lid-Staten.

De afbakening van artikel 30 is derhalve van belang voor de omvang van de bevoegdheid

69 — Zie aanbevelingen van de Commissie van 22 december 1969 aan de Franse Republiek inzake de wijziging van het nationale monopolie van commerciële aard betreffende thomasslakken (PB 1970, L 31, blz. 7), aan de Italiaanse Republiek inzake de wijziging van het nationale monopolie van commerciële aard betreffende sigarettenpapier (PB 1970, L 31, blz. 9), aan de Italiaanse Republiek inzake de wijziging van het nationale monopolie van commerciële aard betreffende vuurstenen (PB 1970, L 31, blz. 12), aan de Italiaanse Republiek inzake de wijziging van het nationale monopolie van commerciële aard betreffende zout (PB 1970, L 31, blz. 14), aan de Bondsrepubliek Duitsland inzake de wijziging van het nationale monopolie van commerciële aard betreffende alcohol (PB 1970, L 31, blz. 20).

van de Commissie krachtens artikel 90, lid 3. [70] Ingeval het Hof zou menen, dat de Zweedse wettelijke regeling voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken buiten de werkingssfeer van artikel 30 valt, zou het daarmee aan de Commissie een bevoegdheid ontnemen, die het haar tevoren had toegekend — namelijk in het arrest telecommunicatie-eindapparatuur — met alle gevolgen van dien voor het bestaande institutionele evenwicht en voor de interne markt.

De Europese ondernemingen en consumenten zouden thans ongetwijfeld veel meer moeten betalen voor moderne telecommunicatiemiddelen zoals mobiele telefoons en telefax, indien richtlijn 88/301/EEG van 16 mei 1988 inzake de mededinging in de sector telecommunicatie-eindapparatuur [71], niet door de Commissie was vastgesteld en door het Hof in hoofdzaak was bevestigd op grond van artikel 30.

96. Volgens de arresten in de zaak Manghera en de zaak Commissie/Griekenland [72] brengen staatsinvoermonopolies in het algemeen een discriminatie teweeg in de zin van artikel 37, lid 1. Zoals gezegd, meen ik, dat een regeling gelijk de Zweedse in feite dezelfde uitwerking heeft als een invoermonopolie. Uit artikel 37, lid 1, tweede alinea, blijkt duidelijk, dat men niet enkel moet zien naar de wijze waarop de betrokken onderneming zich op papier voordoet, maar dat integendeel moet worden nagegaan, of zij de intracommunautaire invoer of uitvoer in feite aanmerkelijk beïnvloedt. Derhalve moet worden aangenomen, dat een staatsmonopolie voor de detailhandel dat uiteindelijk bepaalt welke producten uit andere Lid-Staten in Zweden zullen worden ingevoerd en dat in feite dezelfde werking heeft als een invoermonopolie, evenzeer onder het verbod van artikel 37, lid 1, valt, aangezien het een groot aantal marktdeelnemers in andere Lid-Staten belet hun producten op de Zweedse markt te brengen.

97. Een wettelijke regeling zoals de Zweedse voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken kan dus op zichzelf de intracommunautaire handel belemmeren en werkt in wezen net zoals een staatsinvoermonopolie, zodat die regeling naar mijn mening zowel onder artikel 30 als onder artikel 37 valt.

98. Wanneer men nu beziet, op welke manier het systeem in de praktijk werkt, blijkt overduidelijk, dat het voor handelaars uit andere Lid-Staten zeer moeilijk is met een alcoholproduct op de Zweedse markt te komen.

— Allereerst moet de belanghebbende, alvorens een offerte te kunnen indienen, een

70 — Zie r. o. 21 van het arrest telecommunicatie-eindapparatuur, aangehaald in voetnoot 59.

71 — PB 1988, L 131, blz. 73.

72 — Arresten aangehaald in de voetnoten 55 en 57.

groothandelsvergunning hebben: zie hieromtrent onderstaande uiteenzetting van de handelsbelemmerende gevolgen van dit vereiste.

— Om vervolgens een offerte te mogen indienen, is een uitnodiging van Systembolaget nodig voor het aanbieden van een bepaald product, bijvoorbeeld „beaujolais, rood, fleurie". Ons is niet bekend, wat Systembolaget ertoe brengt ondernemingen met een groothandelsvergunning uit te nodigen een offerte in te dienen voor een bepaald product op een bepaald moment, en dus evenmin in hoeverre leveranciers van Systembolaget en andere groothandelsvergunninghouders Systembolaget kunnen verzoeken een uitnodiging te doen uitgaan voor de offerte van een bepaald product.

— Na indiening van de offerte beoordelen personeelsleden van Systembolaget de verhouding kwaliteit/prijs, eerdere ervaringen met het productiegebied en het producttype: zie punt 27 hierboven. Volgens mij gaat het in dit stadium om een zeer willekeurige keuze, waarbij ongeveer de helft van de voorgestelde producten wordt verworpen.

— De personeelsleden van Systembolaget verrichten vervolgens een blinde test. Nu is smaak geenszins een objectief gegeven. Wanneer, bijvoorbeeld, smaakt een Châteauneuf du Pape net voldoende naar framboos, zoethout, exotische kruiden en geroosterde noten, en een Brunello di Montalcino net voldoende naar rood en zwart fruit, ceder en geroosterde kruiden [73] om de instemming van de proever weg te dragen? Dit zal afhangen van de proever, wiens smaak niet dezelfde hoeft te zijn als die van de consumenten. Deze blinde test leidt tot de afwijzing van 70 % van de offertes die niet reeds waren verworpen bij het eerste discretionaire onderzoek dat tot uitsluiting van ongeveer de helft van de ingediende offertes had geleid.

— Uiteindelijk zullen 12 % van de ingediende offertes (waarvan het onderzoek op de referentiedatum was afgesloten) voor verkoop kunnen worden aangeboden: zie punt 36 hierboven. Er is evenwel geen enkele zekerheid, dat de aanbieder het recht krijgt zijn product te verkopen anders dan in de beperkte mate van de opneming van het product in het voorlopige assortiment.

— Voor opneming in het basisassortiment — dat overigens alleen goedkope producten en producten in de gemiddelde prijsklasse omvat — moet het product aan bepaalde minimale verkoopeisen voldoen, daar het anders uit de lijst wordt geschrapt: zie punt 29 hierboven. In commercieel en administratief opzicht is het zeker niet vreemd, dat Systembolaget, als monopolie voor het gehele grondgebied, een minimale jaarverkoop van 36 000 flessen en een bepaald marktaandeel in de betrokken categorie verlangt om het product in zijn basisassortiment

73 — De genoemde smaakkenmerken zijn vermeld in Simon & Schuster: *Parker's Wine Buyer's Guide*, 4e ed., 1995, blz. 516 e. v. en blz. 678.

te houden. Dit enkele feit bewijst echter wel, dat het Zweedse monopolie de markttoegang voor producten uit andere Lid-Staten kan belemmeren, aangezien een dergelijke beperking niet zou bestaan in een vrije markt, waar producten per definitie veel gemakkelijker toegang tot de markt hebben. Voor een producent betekent deze regeling dus een belangrijke beperking, daar alleen producten met een bepaald marktaandeel in het basisassortiment kunnen worden opgenomen en daarmee op de markt kunnen blijven. Daarbij komt, dat de uitsluitingscriteria niet volstrekt objectief zijn: zie punt 32 hierboven.

— Wanneer een product uit de lijst wordt geschrapt wegens onvoldoende verkoop, blijft het twee jaar in quarantaine en zelfs na afloop van die tijd worden vroegere ervaringen met het product in aanmerking genomen bij latere selecties van producten bestemd voor verkoop door Systembolaget: zie de punten 33 en 27 hierboven.

— De mogelijkheid om geweigerde producten op te geven voor proefverkoop (zie de punten 30 en 31 hierboven) geeft de betrokken leveranciers mijns inziens geen reële kans om op de markt te komen. Ten eerste moet het product een smaaktest ondergaan. Ten tweede, zelfs als het product die test goed is doorgekomen, hebben de voorgeschreven hoeveelheden en het feit, dat het proefassortiment slechts in een beperkt aantal winkels voorradig is, zodat het proefproduct nog moeilijker aan de kwantitatieve eisen zal kunnen voldoen dan producten in het basisassortiment, tot gevolg, dat het proefproduct niet echt de mogelijkheid heeft op de markt te komen en te blijven.

99. Ik herinner er hier aan, dat 19 leveranciers tezamen 99 % van de wijnen en gedistilleerde dranken van Systembolaget en waarschijnlijk het gehele basisassortiment leveren, dat V & S, geheel in handen van de staat, de markt voor wijn en gedistilleerde dranken beheerst, en dat in Zweden geproduceerd gedistilleerd en bier 51,3 % van de detailmarkt voor gedistilleerd en 83,1 % van de detailmarkt voor bier innemen.

100. Zoals ik al eerder heb aangeduid, doet zich met betrekking tot zowel artikel 30 als artikel 37 een bijzonder probleem voor, namelijk of de toegang van handelaars tot de Zweedse markt nog extra wordt belemmerd door de regeling in de artikelen 1 en 2 van hoofdstuk 4 van de wet, die voor de invoer het bezit van een, door de Alkoholinspektion afgegeven, groothandels- of productievergunning verlangt. Ik heb reeds gezegd, dat een dergelijke vergunning niet alleen nodig is om aan Systembolaget te kunnen verkopen, maar ook in het algemeen om te kunnen offreren aan Systembolaget, die zelf niet het recht van invoer heeft. Deze vergunningsregeling verschilt mijns inziens niet van een handelsmonopolie, aangezien, zoals gezegd,

die regeling de categorieën personen bepaalt, bij wie het monopolie kan inkopen en die zich dus ook uiteindelijk kunnen wagen aan de selectie door Systembolaget van de producten bestemd voor verkoop op de detailmarkt in Zweden. [74] Zoals de Zweedse regering ter terechtzitting heeft toegegeven, houdt de regeling in, dat handelaars in andere Lid-Staten niet het recht hebben alcoholhoudende dranken op de Zweedse markt te verkopen, tenzij de verkoop geschiedt via een tussenpersoon die een Zweedse groothandelsvergunning heeft, of de producent zelf een groothandelsvergunning van de Zweedse autoriteiten heeft verkregen en de daarvoor geldende heffingen heeft voldaan.

101. Er zijn echter nauwelijks ondernemingen uit een andere Lid-Staat te vinden, die de moeite willen doen een groothandelsvergunning te vragen en de heffing voor het verzoek en de controle te betalen, alleen om eventueel — in het geval dat Systembolaget een offerte zou gaan vragen voor een product dat zij kunnen leveren — de gelegenheid te krijgen hun producten aan Systembolaget te offreren zonder enige garantie al was het maar één fles te verkopen. In de praktijk is een onderneming dus gewoon gedwongen een Zweedse groothandelaar in te schakelen. [75] Omgekeerd kunnen Zweedse producenten die aan de Zweedse vestigingsvoorwaarden voldoen, met name V & S — geheel in handen van de staat, rechtstreeks verkopen aan Systembolaget en aan houders van schenkvergunningen.

102. Dit voor de detailhandel geldende deel van de regeling betreffende het staatsmonopolie discrimineert de handelaars van andere Lid-Staten naar mijn mening en is daardoor in strijd met artikel 37 van het Verdrag. De discriminatie wordt nog verergerd doordat de controleheffing degressief is en dus per liter hoger is bij een lager omzetvolume. Een dergelijke regeling begunstigt vooral een leverancier als V & S, die geheel in staatshanden is en 35 % van de wijnmarkt en 66,6 % van de gedistilleerdmarkt inneemt, tegenover houders van een groothandelsvergunning die slechts kleine hoeveelheden of zelfs in het geheel niets aan Systembolaget kunnen verkopen.

103. Op zichzelf kan zo'n regeling, die de voor de vestiging van een onderneming geldende voorwaarden ook toepast op handelaars uit de andere Lid-Staten, volgens mij eveneens het vrije goederenverkeer belemmeren, daar zij de invoer duurder maakt en bemoeilijkt vanwege de verplichting voor die handelaars om een tussenpersoon in te schakelen of zelf een groothandelsvergunning te verkrijgen en de daaraan verbonden kosten te voldoen. Ik acht de regeling dus tevens in strijd met artikel 30. In dit verband zij

74 — Artikel 37 ziet enkel op de activiteiten die naar hun aard met de specifieke functie van het monopolie samenhangen. Het artikel geldt niet voor bepalingen die in het algemeen de productie en verhandeling van goederen betreffen, ongeacht of die onder het monopolie vallen: zie arrest van 13 maart 1979 (zaak 119/78, Peureux, Jurispr. 1979, blz. 975, r. o. 28) en arrest Banchero, aangehaald in voetnoot 37, r. o. 29.

75 — Een dergelijke modaliteit is in wezen overigens nauw verwant met een vertegenwoordigingsverplichting, die zelf in strijd is met artikel 30 van het Verdrag: zie arrest van 28 februari 1984 (zaak 247/81, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1984, blz. 1111).

gewezen op het arrest van 26 februari 1980 (zaak 94/79, Vriend, Jurispr. 1980, blz. 327), waarin het Hof heeft geoordeeld, dat een regeling die onder andere de invoer van plantaardig teeltmateriaal, zoals chrysantenstekken, enkel toestaat aan degenen die bij door de overheid ingestelde of goedgekeurde organen zijn aangesloten, onverenigbaar is met artikel 30 van het Verdrag.

Is de regeling te rechtvaardigen op grond van artikel 36 van het Verdrag?

104. Luidens de afwijkende bepalingen van artikel 36 van het Verdrag vormt artikel 30 geen beletsel voor invoerbeperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van onder meer de bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Deze beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen.

105. De tekst van artikel 36 verwijst alleen naar de artikelen 30 tot en met 34, zodat de vraag opkomt, of die afwijkende bepalingen ook gelden voor artikel 37.

106. Uitgaande van de rechtspraak van het Hof, heb ik mij in het voorgaande gehouden aan de uitlegging, dat er een nauw verband bestaat tussen de toepassingsgebieden van de artikelen 30 en 37, die beide van toepassing kunnen zijn op dezelfde feitelijke situatie. Het is moeilijk een duidelijke scheidslijn te trekken tussen artikel 30 en artikel 37. Mij lijkt derhalve, dat artikel 36, waarvan de inhoud nader is bepaald in een uitvoerige jurisprudentie, eveneens toepassing dient te vinden in het kader van artikel 37.

107. Ik zou artikel 37 dan ook aldus willen uitleggen, dat de beperkingen die uit het bestaan en de bijzondere functie van handelsmonopolies voortvloeien, maar worden gerechtvaardigd uit hoofde van bijvoorbeeld de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, met het gemeenschapsrecht verenigbaar kunnen zijn onder de in artikel 36 gestelde voorwaarden, onder andere dat zij geen middel tot willekeurige discriminatie mogen vormen. Het Hof lijkt trouwens eveneens impliciet te hebben aanvaard, dat artikel 37 een afwijking kan gedogen op grond van artikel 36. Zo heeft het Hof in het arrest in zaak C-347/88, Commissie/Griekenland (reeds aangehaald), onderzocht, of een alleenrecht op de invoer en verhandeling van aardolieproducten gerechtvaardigd was uit hoofde van de openbare veiligheid, een van de in artikel 36 genoemde gronden, zonder onderscheid te maken tussen artikel 30 en artikel 37.

108. Met betrekking tot de inhoud van artikel 36 herinner ik er allereerst aan, dat deze bepaling volgens vaste rechtspraak redenen van niet-economische aard betreft. [76] Ook al wordt betoogd, dat het doel van Systembolaget en vooral van de beperking van het aantal verkooppunten verband houdt met het alcoholbeleid, toch lijdt het geen twijfel, dat de regeling voor de Zweedse Staat uiterst

76 — Zie arrest van 7 februari 1984 (zaak 238/82, Duphar e. a., Jurispr. 1984, blz. 523, r. o. 23).

voordelig is, daar alle winst uit de detailverkoop van alcoholhoudende dranken in Zweden in de staatskas vloeit en die winst nog wordt gemaximaliseerd door de beperkte verkoopkosten vanwege het beperkte aantal winkels. Volgens vaste rechtspraak van het Hof mag echter geen rekening worden gehouden met de eventuele derving van inkomsten door de Zweedse Staat, indien het monopolie van de detailverkoop van alcoholhoudende dranken zou moeten worden ontbonden of gewijzigd om het in overeenstemming te brengen met de verdragsregels.

109. Omgekeerd nemen volgens vaste rechtspraak van het Hof, onder de waarden en belangen die volgens artikel 36 van het Verdrag kunnen worden beschermd, de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats in en staat het aan de Lid-Staten om binnen de in het Verdrag gestelde grenzen te beslissen in hoeverre zij de bescherming hiervan beogen te verzekeren. [77] De Lid-Staten beschikken hierbij over een zekere beoordelingsmarge.

110. De aan de bevoegdheid van de Lid-Staten gestelde grenzen vloeien met name voort uit het evenredigheidsbeginsel, volgens hetwelk de maatregel noodzakelijk moet zijn voor een doeltreffende bescherming van het leven en de gezondheid van personen. [78] Wanneer die even doeltreffend kunnen worden beschermd door voor het communautaire handelsverkeer minder beperkende maatregelen, moet voor die maatregelen worden gekozen. [79] Indien de maatregel op zichzelf niet geschikt is voor het gestelde doel of verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel, is de maatregel evenmin verenigbaar met het gemeenschapsrecht. [80]

111. De Zweedse regering heeft in de loop van het geding betoogd, dat alcohol schadelijk is voor de gezondheid en dat de Zweedse wettelijke regeling ten doel heeft de verkoop en daarmee het verbruik van alcohol te beperken. Zij heeft hiertoe verwezen naar een European Alcohol Action Plan dat in 1993 was aangenomen door het Regionaal Comité voor Europa van de Wereld Gezondheid Organisatie, waarbij aan alle Europese Lid-Staten van de WGO ten doel werd gesteld het alcoholverbruik van 1980 tegen het jaar 2000 met 25 % te verminderen.

112. Het staat in de eerste plaats aan de Zweedse wetgever om te beoordelen, of de bescherming van de volksgezondheid in Zweden maatregelen tot beperking van het verbruik van alcoholhoudende dranken rechtvaardigt; de aanbevelingen van de WGO verschaffen daartoe belangrijke gegevens. Waar het geen twijfel lijdt, dat alcoholmisbruik sociaal en medisch zeer schadelijke gevolgen heeft, zouden maatregelen ter voorkoming van misbruik kunnen worden gedekt door artikel 36. [81]

77 — Zie arresten van 10 november 1994 (zaak C-320/93, Ortscheit, Jurispr. 1994, blz. I-5243, r. o. 16) en 20 mei 1976 (zaak 104/75, De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613, r. o. 15).

78 — Zie arrest van 25 juli 1991 (gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, Jurispr. 1991, blz. I-4151, r. o. 16).

79 — Zie arrest Ortscheit, r. o. 17, en arrest De Peijper r. o. 17, beide aangehaald in voetnoot 77.

80 — Arrest Gebhard, aangehaald in voetnoot 47, r. o. 37.

81 — Zie arrest Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, aangehaald in voetnoot 78.

113. Anderzijds meen ik, dat gebruik van alcohol niet gelijk mag worden gesteld met misbruik van alcohol. Volgens de laatste studies zou enig dagelijks gebruik van wijn goed zijn voor de gezondheid. Een recente Deense studie, verschenen in de *British Medical Journal* [82], kwam tot de volgende conclusie: „Een licht tot matig wijngebruik (hoogstens 3 à 5 glazen per dag) leidt tot een sterke daling, die praktisch evenredig is met de ingenomen hoeveelheid, van de sterfte door allerlei oorzaken, zulks in tegenstelling tot het gebruik van bier en gedistilleerde dranken. Deze daling blijkt uit een teruggang van de sterfte als gevolg van cardio- en cerebro-vasculaire ziekten en door andere oorzaken." Blijkens de studie is, bij een sterfterisico gesteld op 1,00 bij personen die nooit wijn drinken, dit risico bij personen die 3 tot 5 glazen wijn per dag drinken, 0,51. Daarentegen is dit risico bij personen die 3 tot 5 glazen van 2 cl gedistilleerd per dag nemen, 1,34. Bij bier is geen constante afwijking van de risicofactor 1 vastgesteld bij personen die nooit bier drinken; de studie staaft dus niet de veronderstelling, dat een normaal bierverbruik schadelijk is voor de gezondheid.

114. Zoals uit het voorgaande blijkt, meen ik, dat de Zweedse regeling voor de verkoop van alcoholhoudende dranken, over het geheel genomen, enerzijds de markttoegang voor producten uit andere Lid-Staten sterk belemmert en anderzijds onderdanen van andere Lid-Staten discrimineert. De Zweedse wettelijke regeling komt naar mijn mening dus in haar geheel neer op een zeer aanzienlijke beperking van het vrije goederenverkeer, hetgeen in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling, of de regeling noodzakelijk is dan wel of er minder restrictieve maatregelen zijn om de bescherming van de volksgezondheid te verzekeren.

115. Ik heb al aangeduid, dat bij een nationaal monopolie voor de detailverkoop zoals het Zweedse monopolie het hoofdprobleem is, dat het een centralisatie van de inkoop inhoudt, zodat het de monopolistische staatsonderneming is, die in feite bepaalt welke producten van de andere Lid-Staten worden ingevoerd en toegang tot de markt hebben. Derhalve brengt het monopolie als zodanig een beperking van het handelsverkeer mee.

116. Anderzijds brengt het monopolie als zodanig geen beperking van de verkoop en dus van het verbruik van alcohol mee: die is een gevolg van de beperking van het aantal verkooppunten. Indien het ter bescherming van de volksgezondheid gewenst wordt geacht de verkoop van alcoholhoudende dranken te beperken, is het niet nodig daartoe een gecentraliseerd staatsmonopolie in te stellen, daar die beperking met minder restrictieve maatregelen is te bereiken, bijvoorbeeld door de oprichting van een bepaald aantal onafhankelijke verkooppunten die

82 — M. N. Grønback, A. Deis, T. I. A. Sørensen, P. U. Becker, P. Schnohr en G. Boje Jensen: „Forskel i dødelighed ved moderat forbrug af øl, vin og spiritus", *Ugeskrift for Laeger* 158/16, 15 april 1996, blz. 2258. De studie, die ook verscheen in de *British Medical Journal* 1995, 310: 1165, is gebaseerd op de alcoholgewoonten van 6 051 mannen en 7 234 vrouwen in de leeftijdsgroep van 30-79 jaar. Deze personen zijn gevolgd van 1976 tot 1988. Uit de studie blijkt met name, dat de sterfte door cardio-vasculaire ziekten in Denemarken gedurende de laatste 15 jaar met 30 % is afgenomen, hetgeen kan worden toegeschreven aan het feit, dat het wijnverbruik in het tijdvak 1975-1992 is gestegen van 17,3 % tot 30,2 % van het totale verbruik, dat stabiel is gebleven.

zich zelfstandig kunnen bevoorraden, hetgeen voor het vrije goederenverkeer geen bijzondere belemmeringen veroorzaakt.

117. Het zou mogelijk zijn dergelijke onafhankelijke verkooppunten, net zoals bij Systembolaget, bepaalde openingsuren voor te schrijven, en te verplichten niet te verkopen aan personen onder een bepaalde leeftijd. Ook zou de staat regels kunnen geven voor de verhandeling door detaillisten. [83] Bovendien zou de overheid toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door de eigenaar of beheerder van de winkel. Dit is ook juist de in Zweden gevolgde werkwijze voor slijterijen, waarbij het mogelijk blijkt een daadwerkelijke controle te verrichten, terwijl er ongeveer 9 000 onafhankelijke slijterijen zijn, dat wil zeggen veel meer dan het huidige aantal winkels voor detailverkoop.

118. Verder kan men zich afvragen, of de thans zeer sterke beperking van het aantal verkooppunten nodig is, dan wel of de gewenste terugdringing van het alcoholisme zou zijn te bereiken door krachtiger voorlichtingscampagnes en sociale maatregelen die in feite wellicht meer aangewezen zijn om het alcoholisme tegen te gaan zonder daarmee af te doen aan het normale verbruik. Een minder beperkende wetgeving voor wijn, waarvan een normaal verbruik, zoals gezegd, goed schijnt te zijn voor de gezondheid, en voor bier, waarvan een normaal verbruik niet slecht schijn te zijn voor de gezondheid, zou de drinkgewoonten van de bevolking eveneens zodanig kunnen wijzigen, dat zij minder gedistilleerd neemt, dat zelfs in kleine dagelijkse hoeveelheden slecht schijnt te zijn voor de gezondheid. Doch zoals gezegd, dient de Zweedse verkoopregeling voor alcoholhoudende dranken in haar geheel te worden bezien, zodat het in het kader van de onderhavige zaak niet nodig is zich definitief uit te spreken over deze aangelegenheid, die de Zweedse wetgever nader kan beschouwen bij een eventuele wijziging van de wetgeving.

119. Het is in mijn ogen duidelijk, dat het niet nodig is ter wille van de volksgezondheid in Zweden te verlangen, dat de in een andere Lid-Staat gevestigde marktdeelnemers die daar rechtmatig hun activiteit uitoefenen en op de Zweedse markt wensen te verkopen, een Zweedse tussenpersoon inschakelen of zelf een Zweedse groothandelsvergunning hebben, waarbij zij worden onderworpen aan de Zweedse alcoholinspectie en de daaraan verbonden rechten moeten betalen. Uit een oogpunt van gezondheidspolitiek is het van weinig belang, dat de opslaginstallaties van die handelaars buiten Zweden aan de Zweedse voorschriften voldoen, of dat het optreden van die handelaars beantwoordt aan de verlangens van de Alkoholinspektion.

120. Omgekeerd acht ik het wel van belang ervoor te zorgen, dat de producten in Zweden worden belast en niet in strijd met de Zweedse alcoholwetgeving worden verkocht, bijvoorbeeld aan minderjarigen. Maar hiervoor is het niet volstrekt noodzakelijk te verlangen, dat de handelaars in de andere Lid-Staten een Zweedse groothandelsvergunning hebben om hun producten op de Zweedse markt te kunnen verkopen. Het is voldoende, bepaalde voorwaarden te stellen aan

83 — Zie arrest Hünermund, aangehaald in voetnoot 36, en arrest Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, aangehaald in voetnoot 78.

de handelaars die zich bezighouden met de opslag, het vervoer en de detailverkoop van alcoholhoudende dranken in Zweden.

121. Concluderend meen ik, dat de Zweedse wettelijke regeling voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken in haar geheel niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen in de zin van artikel 36 van het Verdrag. [84]

Het punt van de overgangsperiode en de gevolgen van strijdigheid met de artikelen 30 en 37 van het Verdrag

122. Zoals reeds aangegeven in punt 4, voorziet de Akte van toetreding van het Koninkrijk Zweden niet in een afwijking of aanpassingsperiode met betrekking tot de Zweedse regeling voor de verkoop van alcoholhoudende dranken. De vermelde verklaring naar aanleiding van de briefwisseling tussen het Koninkrijk Zweden en de Commissie is zuiver eenzijdig en kan niet afwijken van de verdragsbepalingen.

123. Ik heb reeds eerder opgemerkt, dat de artikelen 30 en 37 van het Verdrag rechtstreekse werking hebben. Vanaf 1 januari 1995, de datum van de toetreding van het Koninkrijk Zweden tot de Europese Unie, kunnen particulieren zich derhalve op deze bepalingen beroepen voor de Zweedse rechter, die gehouden is elke daarmee onverenigbare nationale maatregel buiten toepassing te laten.

Conclusie

124. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Landskrona tingsrätt te beantwoorden als volgt:

„1) De artikelen 30 en 37 EG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling voor de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, die in haar geheel de volgende kenmerken vertoont:

— de regeling beoogt de verkoop, en daarmee het verbruik, van die producten te beperken, en aannemelijk is, dat zij dit gevolg inderdaad heeft, en

84 — Volledigheidshalve zij nog opgemerkt, dat het monopolie voor de detailverkoop eventueel zou kunnen worden gehandhaafd voor nationale producten, zie arrest van 13 november 1986 (gevoegde zaken 80/85 en 159/85, Edah, Jurispr. 1986, blz. 3359, r. o. 18), waaruit blijkt, dat artikel 30 niet eraan in de weg staat, dat producten uit andere Lid-Staten worden begunstigd ten opzichte van nationale producten.

— de wet verleent een vennootschap die geheel in handen is van de staat, het alleenrecht op de detailhandel in alcoholhoudende dranken, welke met name plaatsvindt in een beperkt aantal winkels, en

— het monopolie voor deze detailhandel geldt weliswaar pas in het onmiddellijk op de invoer volgende stadium, maar is de enige wettige inkoper van alcoholhoudende dranken bestemd voor detailverkoop in de betrokken Lid-Staat, en bepaalt dus in feite welke producten op de detailmarkt worden ingevoerd uit de andere Lid-Staten, en

— de in een andere Lid-Staat gevestigde producenten en andere marktdeelnemers, die daar rechtmatig hun werkzaamheden uitoefenen, kunnen die dranken op de markt van de betrokken Lid-Staat slechts verkopen via een tussenhandelaar met een groothandelsvergunning, of op voorwaarde dat zij zelf van de autoriteiten van de betrokken Lid-Staat een groothandelsvergunning hebben verkregen en de daaraan verbonden heffingen hebben betaald.

2) Een dergelijke regeling, in haar geheel genomen, is niet te rechtvaardigen uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen als bedoeld in artikel 36 van het Verdrag, daar die bescherming kan worden verkregen met voor het vrije goederenverkeer minder restrictieve maatregelen.

3) De artikelen 30 en 37 EG-Verdrag zijn met ingang van 1 januari 1995 in Zweden van toepassing en hebben rechtstreekse werking, zodat zij door particulieren kunnen worden ingeroepen voor de nationale rechter, die gehouden is elke met die artikelen onverenigbare bepaling buiten toepassing te laten."